

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
Институт Европы
Российской академии наук

Июль
Август

4 - 2024

Современная **ЕВРОПА**


НАУКА
— 1727 —



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК



Современная **ЕВРОПА**

ЖУРНАЛ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 2000 г.

4 (125) июль-август 2024 г.

ШЕФ-РЕДАКТОР

член-корр. РАН Ал.А. ГРОМЫКО

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СОВЕТ

ГРИНБЕРГ Р.С. (Россия), ГРУШКО А.В. (Россия),
ЖУРКИН В.В. (Россия), НЕКИПЕЛОВ А.Д. (Россия),
НИВА ЖОРЖ (Швейцария), РОГОВ С.М. (Россия),
ФАРА ДЖАН МАРИЯ (Италия),
ФРАНКО МАРК (Бельгия), ЧУБАРЬЯН А.О. (Россия)

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Р.Н. ЛУНКИН

ЗАМ. ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

К.А. ГОДОВАНЮК

ОТВЕТСТВЕННЫЙ РЕДАКТОР

А.А. РОЖИН

РЕДАКТОРЫ: Т.Н. СТЕПАШИНА, О.К. ШИМАНСКАЯ,

С.А. ЗАБЕЛИН, Д.И. КОЛЕСОВ, Р.М. ПЛЮСНИН

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

АРБАТОВ А.Г., АЛЛИСОН Р. (Британия), БЕЛОВ В.Б., БОРКО Ю.А.,
БЕРГМАНН В. (Германия), БУТОРИНА О.В., ВОДОПЬАНОВА Е.В.,
ГОЛОВНИН М.Ю., ДАНИЛОВ Д.А., ЗОЛОТАРЁВ П.С., КАВЕШНИКОВ Н.Ю.,
МИРОНЕНКО В.И., НОСОВ М.Г., ПОТЕМКИНА О.Ю., РИЧЧЕРИ М. (Италия),
РУБИНСКИЙ Ю.И., СМЕРНОВ В.А., ФЛОГАИТИС С. (Греция),
ШВЕЙЦЕР В.Я., ШИШЕЛИНА Л.Н.

МОСКВА

RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES
INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

Contemporary EUROPE

SOCIAL AND POLITICAL RESEARCH JOURNAL

EST. JANUARY 2000

CONTENTS

KAVESHNIKOV N. The Role of Transformative Projects in European Union Integration Dynamics • **ENTIN M., TURKINA A.** Reform of the Preliminary Ruling Procedure in the EU Court System • **LITVAK N., POMOZOVA N.** Artificial Intelligence in the Politics of the EU and China • **LEBEDEVA O., SHATALOV A.** Multilateral Humanitarian Aid As a Foreign Policy Tool in Britain • **KLINOVA M., TROFIMOVA O.** France's Development Assistance Strategy to African Countries • **SERGEEV E., SOROKA K.** EU as a Trade Power: Adjusting Instruments of Foreign Economic Policies • **GUSEV K., TSIBULINA A.** Mechanisms of Monetary Cooperation in BRICS: First Results and New Challenges • **PLYUSNIN R., VASILCHENKO A.** Factors of Foreign Trade Resilience of European Countries in the Context of Global Competition: the Role of Intra-industry Trade • **MOSKVORETSKIY P.** World Coal Market: Current State and Long-Term Trends • **POTEMKINA O.** Employed or Self-Employed: the Problem of Regulating Platform Work in the EU • **GOVOROVA N.** EU Social Economy: Means to ending Inequality? • **VODOPIANOVA E.** The Ecological Dimension of Modern European Culture • **YAZKOVA V.** Catholic School as a Model of Interaction Between Church and State in Italy • **NAUMKIN V., SKOROSPELOV P.** Russia/USSR – Türkiye/Turkey: Legacy of "Friendly Neutrality" Goals of Soviet Policy • **NOSOV M.** The End of Shogunate and Japan "Openning" • **VIRABYAN V., VIRABYAN H.** The Fall of the First Republic of Armenia in the Context of Relations with the Entente Countries, USA and Russia

INHALT

KAVESCHNIKOV N. Die Rolle transformativer Projekte in der Integrationsdynamik der Europäischen Union • **ENTIN M., TURKINA A.** Reform des Vorabentscheidungsverfahrens im EU-Gerichtssystem • **LITVAK N., POMOZOVA N.** Künstliche Intelligenz in der Politik der EU und Chinas • **LEBEDEVA O., SCHATALOV A.** Multilaterale humanitäre Hilfe als Instrument der sozial-humanitären Außenpolitik in Großbritannien • **KLINOVA M., TROFIMOVA O.** Frankreichs Entwicklungshilfestrategie für afrikanische Länder • **SERGEEV E., SOROKA K.** EU als Handelsmacht: Anpassung der außenwirtschaftspolitischen Instrumente an ein neues Umfeld • **GUSEV K., TSIBULINA A.** Mechanismen der Währungskooperation in BRICS: Erste Ergebnisse und neue Herausforderungen • **PLJUSNIN R., VASILCHENKO A.** Resilienzfaktoren des Außenhandels der europäischen Länder im globalen Wettbewerb: die Rolle des Inlandshandels • **MOSKVORETSKIY P.** Weltkohlemarkt: Aktueller Stand und langfristige Trends • **POTEMKINA O.** Angestellt oder selbständig: das Problem der Regulierung der Plattformarbeit in der EU • **GOVOROVA N.** Ist EU-Sozialwirtschaft die Lösung der Ungleichheit? • **VODOPJANOVA E.** Die ökologische Dimension der modernen europäischen Kultur • **JAZKOVA V.** Katholische Schule als Modell der Interaktion zwischen Kirche und Staat in Italien • **NAUMKIN V.V., SKOROSPELOV P.P.** Russland / UdSSR – Türkei / Türkei: Vermächtnis der "freundlichen Neutralität" Ziele der sowjetischen Politik • **NOSOV M.** Das Ende des Shogunats und Japans "Öffnung" • **VIRABJAN V., VIRABJAN H.** Fall der Ersten Republik Armenien im Kontext der Beziehungen zu den Entente-Ländern, den USA und Russland

СОДЕРЖАНИЕ

Стр.

ЕВРОПЕЙСКИЙ ПРОЦЕСС: СТРАНЫ И РЕГИОНЫ

<i>Kaveshnikov N.Yu.</i> The Role of Transformative Projects in European Union Integration Dynamics	5
<i>Энтин М.Л., Туркина А.В.</i> Реформа преюдициальной процедуры в судебной системе Европейского союза	17
<i>Литвак Н.В., Помозова Н.Б.</i> Искусственный интеллект в политике ЕС и КНР	30
<i>Лебедева О.В., Шаталов А.С.</i> Многосторонняя гуманитарная помощь как инструмент внешней политики Британии	45
<i>Клинова М.В., Трофимова О.Е.</i> Французская стратегия помощи развитию: особенности африканского направления	58

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ

<i>Сергеев Е.А., Сорока К.В.</i> ЕС как торговая сила: настройка инструментов внешнеэкономической политики	73
<i>Гусев К.Н., Цибулина А.Н.</i> Механизмы валютного сотрудничества в БРИКС: первые результаты и новые вызовы	87
<i>Плюснин Р.М., Васильченко А.Д.</i> Факторы внешнеторговой резильентности стран Европы в условиях глобальной конкуренции: роль внутриотраслевой торговли	100
<i>Москворецкий П.С.</i> Мировой рынок угля: состояние и долгосрочные тенденции	116

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

Потемкина О.Ю. Самозанятые или наемные: проблема регулирования платформенного труда в ЕС	126
Говорова Н.В. Социальная экономика ЕС: путь к преодолению неравенства?	140
Водопьянова Е.В. Экологическое измерение современной европейской культуры	151

ОБЩЕСТВО И РЕЛИГИЯ

Язькова В.Е. Католическая школа как модель взаимодействия Церкви и государства в Италии	160
--	-----

ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Naumkin V.V., Skorospelov P.P. Russia/USSR – Türkiye/Turkey: Legacy of «Friendly Neutrality» Goals of Soviet Policy	175
--	-----

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Носов М.Г. Европа и конец сёгуната: «открытие» Японии	197
Вирабян В.Г., Вирабян Г.В. Падение Первой Республики Армения в контексте отношений со странами Антанты, США и Россией	209

*Точка зрения авторов публикуемых материалов
может не совпадать с мнением редколлегии журнала.*

*Подписка на наш журнал производится
в отделениях связи по каталогу “Роспечать”, индекс 79701
и объединённому каталогу “Пресса России”, индекс 14492*

УДК 327

THE ROLE OF TRANSFORMATIVE PROJECTS IN EUROPEAN UNION INTEGRATION DYNAMICS

© 2024 **KAVESHNIKOV Nikolay Yurievich**

Candidate of Sciences (Politics)

*Head of Department of Integration Studies, Moscow State Institute
of International Relations of the Ministry of Foreign Affairs (MGIMO University)*

76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454;

Leading Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences

11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009

E-mail: *nikandrrr@mail.ru*

Поступила в редакцию 23.05.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Abstract. This paper introduces a new approach to understanding the deepening of integration. It examines how and under what conditions the implementation of large projects drives integration dynamics. The study begins by analyzing the demand and supply logic that underlies the explanatory integration theories, primarily two grand theories – neofunctionalism and liberal intergovernmentalism. Both theories agree that the demand for integration is crucial but differ on the nature of interest groups (purely national vs. national and transnational), the levels at which these groups demand integration (only national vs. national and transnational), and the role of supra-national institutions. Both theories acknowledge the key role of member state governments at the polity level. Neofunctionalism and institutionalism recognize the role of governments at the level of politics as well, at least when studying significant reforms of specific EU policies. National policymakers are usually ready to deliver the supply of integration (political decisions) when these decisions provide them sufficient compensation for any loss of their autonomy, usually in the form of additional public or elite support. What characteristics should a new integration project have in order to accumulate the demand, push politicians to deliver the supply, and be able to trigger the systemic transformation of regional integration organizations like the EU? The study proposes the concept of a transformative project – a type of integration project that can significantly impact integration dynamics and entail systemic changes in governance, polity, and degree of policy coordination. Based on an analysis of the EU's history, we outline the key characteristics of a transformative project, including complexity to induce a spillover effect, a practice-oriented nature combined

with long-term political goals, broad support among stakeholders and society, tangible benefits that impact daily life to promote socialization, a solid groundwork (experience with regulation at the supranational level), and linkage to a global context. The author concludes with several assumptions about the potential of the EU Green Deal as a transformative project.

Keywords: European Union, European integration, integration theory, neofunctionalism, intergovernmentalism, EU institutions, transformative project

DOI: 10.31857/S0201708324040016

European integration is a non-linear process, it is a “history of zigzags, false starts, delays and even rollbacks” [Gillingham, 2006: 77]. The fact that we see progress in the long run does not mean that the deepening of integration will continue in the future. The primary focus of this study is on the mechanisms that drive the long-term and sustainable development of the EU, going beyond the effective functioning of established institutions and regulatory regimes.

Since the early 2010s, the EU has been shaken by a series of large-scale crises, a reality that was gradually acknowledged at the political level. The President of the European Commission Jean-Claude Juncker in his “State of the Union” address at the European Parliament in 2016 said: “The European Union is, at least partially, in an existential crisis” [Juncker, 2016]. German Chancellor Angela Merkel in 2018 metaphorically described this situation by stating that over the past ten years, “Europe’s soul has been put to the test” [Merkel, 2018]. Experts have highlighted the lack of a grand vision, an ‘ideological vacuum’ as one of key factors in the stagnation of the integration process [Ash, 2013; Gillingham, 2003: 498; Roubini and Berggruen, 2011]. Following the establishment of the Economic and Monetary Union (EMU) and the Eastern enlargement, the EU primarily dealt with governing existing regimes (e.g., the internal market, EMU, Common Foreign and Security Policy (CFSP), sectoral policies, etc.) and managing routine technical issues, while lacking a clear strategic outlook. This situation was keenly summarized by the renowned British historian T. G. Ash in 2013: “The Europeans are eager to be shown the right direction and goal, to inspire hope in their souls... We need fresh breeze of poetry to get the European ship sailing again” [Ash, 2013: 120].

This article introduces a novel perspective on the issue of deepening integration, seeking to explore how the implementation of major projects can drive integration forward and under what conditions. By analyzing the history of the European Union, the study identifies key characteristics necessary for an integration project to induce systemic changes. Building upon these insights, several assumptions are made regarding the potential of the Green Deal to initiate the transformation process within the EU.

Demand and supply logic of integration

The theory of European integration studies defines integration as the creation of new political institutions that possess or demand jurisdiction over at least a part of

member states' affairs (political process). Scholars who adhere to neofunctionalism, following E. Haas [Haas, 1958: 16] also include the social process – such as the shifting of expectations and loyalties – into their definitions.

Integration theories are typically categorized into explanatory, analytical, and constructive types [Wiener, Diez, 2009]. Explanatory theories address questions like “how can integration outcomes be explained?” and “why does integration occur?” Analytical theories delve into the political processes within the EU and the machinery of EU's regulatory policy, aiming to identify the “nature of the beast,” i.e., the type of EU political system. These theories often take the existing elements of supranational governance for granted. Finally, constructive theories place their main focus on the social and political consequences of integration and attempt to give normative assessments, i.e. to “construct the EU”.

Taking into account different areas of theorization (polity, politics and policy)¹, we can identify several explanatory integration theories. Grand theories – neofunctionalism and liberal intergovernmentalism (LI) – explain the development of the EU at the level of polity. New institutionalism and social constructivism aim to understand the politics within the EU². Policy network theory and discursive approach deal with policy studies. When it comes to theorizing at the level of the polity, we must closely examine how neofunctionalism and liberal intergovernmentalism approach understand the drivers of integration.

Both grand theories, despite different views about mechanisms and levels of integration dynamic, are based on rational actor assumption and supply and demand logic.

Founder of neofunctionalism E. Haas stated that “[i]ntegration proceeds most rapidly and drastically when it responds to *socio-economic demands* (italics mine – N.K.) emanating from an industrial urban environment, when it is an adaptation to *cries for increasing welfare benefits and security* (italics mine – N.K.) born by the growth of a new type of society” [Haas, 1961: 375]. The author means such the demands that international organizations and common institutions could address more effectively than political actors at the national level. Haas's logic can be summarized as follows: certain elite groups (political, industrial, labour, etc.) acknowledge that major problems exceed the capacity of national solutions. Consequently, these groups unite, advocating for the delegation of authority to a supranational entity.

¹ Polity refers to the political community and its institutions, and studies of the polity elucidate the emergence of the EU's institutional structure along with its fundamental characteristics. Policy embraces the actual measures taken to tackle concrete issues or to regulate sector policy on everyday basis, which includes the general problem-solving approach, the policy instruments used, etc. Politics comprises the process of policy-making and the daily struggles and strategies of political actors.

² The divide between studies of polity and politics isn't absolute. The establishment or radical transformation of the internal market, the EMU, or any significant sector policy, such as competition policy, can be interpreted in terms of both polity and policy changes. Even the framework proposed by J. Peterson and E. Bomberg [Peterson, Bomberg, 1998], which distinguishes between supersystemic and systemic levels of decisions, allows for multiple interpretations.

Classical neofunctionalism primarily focuses on domestic processes. However, as neofunctionalists themselves acknowledged, it “says little about basic causes” of variation in national demands for integration [Lindberg, Scheingold, 1970: 284]. W. Sandholtz and A. Stone Sweet [Sandholtz, Stone Sweet, 1998: 2] address this gap by arguing that “[R]ising levels of transnational exchange trigger process that generate movement toward increased supranational governance.” They suggest that different levels of integration across sectors can theoretically and empirically be explained from the demand side by varying levels of transnational activities. Thus, the demand for integration is generated by those groups who transact across borders and who may benefit from common rules and are disadvantaged by national rules. From this point of view, the crucial element of classic neofunctionalism – the shifting of loyalties – becomes superfluous and may be excluded from the analysis¹.

Intergovernmentalists conceptualize European integration as an example of international relations, namely of interstate cooperation maintained by international regime. In line with the rational behaviour assumption, international relations usually represent a two-stage process: governments define their interests, and then bargain among themselves trying to realize those interests. A. Moravcsik [Moravcsik, 1993: 481] metaphorically describes this situation by saying that “these two stages shape demand and supply functions for international co-operation”. The novelty of liberal intergovernmentalism (LI) arose from Andrew Moravcsik’s decision to unpack the “black box” of the national state. He demonstrates how commercial and public domestic actors unite in their demands and shape national preferences. Thus, European politics can be viewed as a two-level game. The first level involves national preference formation, which articulates the demand for integration (domestic politics). The second level involves intergovernmental bargaining to develop decisions that fulfil the supply of integration (regime politics) [Moravcsik, 1991; Moravcsik, 1993]. Moravcsik describes it the following way: “[T]he EC has developed through a series of celebrated intergovernmental bargains, each of which set the agenda for an intervening period of consolidation” [Moravcsik, 1993: 473]. Naturally enough, intergovernmentalists concentrate their attention on these big bargains; they disregard “consolidation” as something unimportant and see the role of EU institutions as mostly technical. Moreover, when studying EU politics at the middle level of policy areas, they prefer to avoid highly communitarized policies like competition or internal market regulation.

Both grand theories agree that interest groups generate demand for integration. However, they differ in their views on the nature of these groups (purely national or national and transnational), the levels at which these groups advocate for integration (solely national or both national and transnational), and the role of supranational EU institutions.

¹ As W. Sandholtz and A. Stone Sweet stated: “Again, we leave as an open question the extent to which the loyalties and identities of actors will shift from national to the European level. There is a substantial room for supranational governance without an ultimate shift in identification” [Sandholtz, Stone Sweet, 1998: 6].

Clearly, actors tasked with governance at the supranational level (EU supranational institutions) typically intend to push integration forward, as it aligns with their interest in acquiring more power and advancing integration itself (referred to as cultivated spillover in neofunctionalist terminology). Nonetheless, both theories recognize the pivotal role of member state governments at the polity level. Furthermore, neofunctionalism and institutionalism cannot disregard the role of governments at the level of politics, at least when examining significant reforms in specific EU policies. For example, W. Sandholtz and A. Stone Sweet [Sandholtz, Stone Sweet, 1998: 4], characterizing the development of sectoral policy, contend the following: “Member-state government often possess (but not always) the means to facilitate or to obstruct rule-making, and they use these powers frequently”. We can see numerous examples, *inter alia* the reform of EU asylum policy [Lavenex, 2018] and the reform of EU Emission Trading System [Kaveshnikov, 2021].

However, there is no guarantee that national politicians will be willing to respond to the public demand, will formulate the appropriate integration proposal and will later successfully implement it. Politicians make such decisions by estimating potential benefits and costs [Lindberg, Scheingold, 1970: 114; Moravcsik, 1993: 509; Sandholtz, Stone Sweet, 1998: 40]. Business and public actors may face the costs of navigating disparate national rules. However, for politicians, power and political autonomy are the primary resources at stake. In the absence of exogenous shocks, national politicians intend to develop the EU incrementally, improving policies within the current decentralized institutional framework, with member states ruling by quasi-consensus, pursuing diverse national interests, bargaining hard amongst themselves and trying to retain the existing level of control over EU institutions and integration process.

To meet the demand for integration and deliver the supply (political decisions), it's crucial for policymakers to ensure that such decisions not only result in the creation of new regulatory regimes that are viewed favourably by a significant portion of society but also guarantee compensation for any loss of autonomy. Typically, politicians expect this compensation when the social benefits of integration are substantial enough to garner politicians additional support because of the implementation of integration projects [Mattli, 1999; Rhinard, 2019].

Crises can present a window of opportunity for a different type of deepening integration. Major crises often challenge the effectiveness of politicians, compelling them to seek unconventional solutions. As J. Monnet wrote in his memoirs, “Europe will be forged in crisis, and will be the sum of the solutions adopted for those crises” [Monnet, 1978: 417]. Numerous interrelated crises that the EU has faced since the early 2010s led to a surge in studies on the role of crises for integration dynamic [Ferrara, Kriesi, 2022; Potemkina, 2023; Rhinard, 2019]. The concept of “new intergovernmentalism” was developed to explain the phenomena of deepening integration without further communitarisation and an increase of supranational elements [Beach, Smeets, 2020; Bickerton et al., 2014; Fabbrini, Puetter, 2016].

One can often see a profound linkage between projects aimed at deepening integration in response to societal demand and integration development caused by

crises¹. Broadly speaking, major projects are designed to counteract negative tendencies that could potentially lead to crises in future. For example, the creation of the single market and the EMU were targeted, among other things, at preventing a crisis stemming from the declining competitiveness of European economies compared to other global economic powers. Twenty years of EU energy and climate policy, culminating in the Green Deal, have been to a certain extent driven by the apprehension of an approaching ecological crisis and the potential crisis of energy import dependency. Integration progresses differently during times of crisis compared to when it is driven by the aspiration to build a new common project.

Both grand theories are based on the demand and supply logic to explain integration dynamic. The same logic underlines the theories of the third and the fourth generations that could be clustered under the umbrellas of a rational choice institutionalism and a constructivist and/or discursive institutionalism [Schmidt, 2024]².

Therefore, the central question addressed in this paper is as follows: What characteristics should a new integration project have to trigger the systemic transformation of regional integration organizations like the EU in terms of deepening the integration (powers of common institutions, degree of coordination at both the polity and policy levels, and relations between common institutions and member states)?

The specifics of transformative projects

Undoubtedly, only realisation of major projects can lead to systemic changes. The success of European integration in the 1950s-60s and 1980s-90s was not just a result of establishing the customs union, EMU, and Schengen, which later became key element of the Area of Freedom, Security and Justice, etc. On the one hand, such projects are the most visible markers of progress; on the other hand, they act as triggers that stimulate numerous other changes, collectively contributing to deeper integration. J. Delors understood the need for such a trigger. Before being appointed president of the European Commission, he spent several months at the end of 1984 “searching for *a Great Idea* that would allow the EEC to find a second wind [*italics in original*]” [Grant, 2002: 105]. Typically, during the implementation of such a large project, a significant number of sectoral policies are reformatted, powers are redistributed between common institutions and member states, integration spillover into new areas took place, and new bodies and networks to govern emerging regulatory regimes are established.

Not every major project has the chance to be implemented in a specific historical context and is able to launch a new integration dynamic. Generally speaking, several conditions must be met: a steady demand for solving a large-scale task through deepen-

¹ For conceptual reflection on the distinction and linkage between positive and negative goals see R.L. Ackoff [Ackoff, 1978], about positive and negative goals of integration see O. Butorina [Butorina, 2021].

² The only noticeable exemption if a historical institutionalist perspective, in which the institutional logics of path-dependency (or spillover) and incrementalism are the major drivers of integration.

ing integration, the willingness of politicians to formulate an integration proposal, a high probability of successful implementation, and the project's ability to launch a spillover effect impacting a significant part of the organization's functionality. We call such projects transformative, because they have a systemic impact on the development of the EU. Drawing from historical experience, we can identify a set of basic characteristics that a transformative project should possess.

First and foremost, such a project should not be sectoral but systemic in nature, impacting a wide range of economic and societal relations. Only in this way can its implementation generate a spillover effect. The EU customs union, and especially the single market, influenced a significant part of economic activity in the member states. During the development of Schengen, the need for intensive cooperation among national law enforcement bodies became evident. The EU's eastern enlargement, on the one hand, led to comprehensive economic and political transformations in candidate countries during their preparation for accession. On the other hand, enlargement was accompanied by a fundamental reform of EU institutions, an evolution of governance methods, and the reform of several EU sectoral policies. Additionally, over the long term, the increased cultural, political, and economic diversity in the enlarged EU has made the implementation of effective policies more challenging. This diversity has driven the EU to develop flexible integration mechanisms and has contributed to a core-periphery dynamic within the Union.

A transformative project should combine practical needs with long-term political goals. Pragmatic considerations determine the choice of specific tasks and methods for addressing them, while long-term goals ensure the mobilization of elites and society. For example, the establishment of the European Coal and Steel Community (ECSC)¹ and the European Economic Community (EEC) in the 1950s effectively served as a peace treaty between France and Germany. The common market was seen in 1950-60s as another step towards "an ever closer union among the peoples of Europe"². The conventional wisdom reflected in many "academic studies, from 1970 to 1990, was that monetary union was not achievable without political union" [Wallace, 2005: 503]. This relationship is still felt today, as emphasized by the Report of the group of wise men of 2015: "The euro is more than just a currency. It is a *political* and economic project... This *common destiny*... [italics mine – N.K.]" [Juncker et al., 2015: 4–5]. The 2004 EU enlargement was an attempt to achieve a goal that extended beyond politics and economics: the civilizational reunification of Europe, which had been divided during the era of the Iron Curtain.

A transformative project requires broad and enduring support from both elites and society. Public support for integration, known as the "permissive consensus" [Hooghe, Marks, 2009], prevailed from the early 1950s to the late 1990s, giving politicians the freedom to act. The history of the creation of the single market provides another good example of the importance of elite consensus. After becoming the President of the Eu-

¹ Albeit we cannot treat the establishment of the ECSC as a transformative project because this was a creation of the system (the integration organization).

² Treaty establishing the European Economic Community, 1957, point 1 of the Preamble.

ropean Commission and aiming to introduce a single currency, Jacques Delors made visits to the capitals of EU countries and found that his enthusiasm for the idea was not widely supported. However, he recognized a strong demand for a functional single market among political and economic elites and made it the flagship project of his first term [Grant, 2002: 105–106].

The ongoing public discourse on all aspects of EU activities embodies J. Habermas' concept of deliberative democracy [Habermas, 1984; Habermas, 1987]. Given the complexity and multilevel nature of the EU's political system, this discourse is essential for democratic legitimacy [Holzhacker, 2007; Eriksen, Fossum, 2000]. For example, among various institutionalized practices, the European Commission routinely conducts open public consultations with stakeholders before drafting significant proposals.

The success of a transformative project hinges on extensive groundwork. The establishment of the EMU was based on twenty years of experience in monetary cooperation. Efforts to complete the single market in the late 1980s took into account regulatory practices developed over previous decades. Practical steps towards implementing Schengen (removal of control at internal borders in 1995), were made feasible by the lessons learned from eliminating border controls in the Nordic Passport Union in the 1950s and in the Benelux in 1960. Additionally, a significant role was played by decades of adapting to the freedom of movement of workers in the EEC. This groundwork not only helps to detail tasks and necessary measures but also fosters the socialization of elites and society, forming supportive groups.

A transformative project must be long-term, not just because its major goals cannot be achieved quickly. The process of steering a long-term political course involves the meticulous coordination of many details, the adaptation of economic agents and society to new rules, and the constant presence of the topic in public discourse. This leads to the socialization of political actors, stakeholders, and the broader society. These processes – the socialization of elites, the reorganization of national political and bureaucratic structures, and identity shifts – are key aspects of the Europeanization of the member states [Ladrech, 2010].

A transformative project should bring practical benefits and positively impact the daily lives of society at large. For example, the single market has not only revolutionized the regulatory environment for producers of goods and services but also transformed the consumer habits of citizens, and enhanced the visibility of the European Union among the public. Similarly, the Schengen significantly boosted tourism, facilitated business contacts, and led to profound cultural changes. The EMU simplified business activities from practical point of view. Simultaneously it had a great symbolic impact: every time citizens handle euro banknotes, they are reminded of the European Union's existence, fostering a European component of their identity.

A transformative project must be inserted in a global context, because the development of the EU does not take place in a vacuum. External factors act as incentives or set the limits of what is possible. For example, the very idea of integration is inextricably linked to the awareness of the small size of European countries. Jean Monnet, in his speech at the meeting of the ECSC High Authority on 9 November 1954, said: “Our countries have become too small for today's world... faced with America and Russia of

today and China and India of tomorrow” [Monnet, 1978: 320]. Europeans understand this today as well. The EU Global Strategy of 2016 acknowledges that the EU is a “Union of medium to small sized countries,” and the only way to protect member states’ interests on the international stage is through collective action¹. The need to strengthen the position of Western European businesses in the global market against American and Japanese competitors stimulated the creation of a single market and revitalized the integration project in the mid-1980s [Sandholtz, Zysman, 1989]. The establishment of the CFSP became possible only after the collapse of the bipolar system and was aimed at increasing the global actorness of the EU. The EU’s policy of eastward enlargement sought to ensure the transformation of major part of Eastern European countries and to minimize the risks of potential destabilization in the region. Among other goals, the EMU was conceived to enhance the EU’s position as a global financial and economic power [Butorina, 2003: 36–48].

Conclusions

This paper develops the concept of a transformative project – an integration initiative with specific characteristics that can trigger systemic transformation of integration organization and stimulate deeper integration. A transformative project should transcend sectoral policies, encompassing broad economic or societal areas to generate a spillover effect. It should combine practical orientation with long-term political goals and have a broad support from stakeholders and society. A transformative project should be long-term, impact the daily lives of a wide range of actors, and provide them tangible benefits to promote a socialization effect. To be successful, a project should be based on solid preliminary groundwork (experience with regulation at the supranational level) and be contextualized within a global framework.

A brief look at today’s EU political agenda reveals a major policy initiative with the potential to serve as a transformative project: the Green Deal². Initiation of the Green Deal in 2019 was based on broad political and public consensus and reflected a major trend of global climate policy.

Recent shifts in political sentiment, such as the declining enthusiasm for the green agenda and the rise of right and far-right political parties, may reduce the EU’s ability to develop new policy measures. The fundamental uncertainty stems from the potential negative impacts of the green transformation on economic growth and competitiveness. Nevertheless, two decades of energy and climate policy implementation have equipped the EU with significant experience in balancing the green agenda with competitiveness. The primary factor that could complicate the current green transformation policy is the strong commitment of many EU member states to prioritize defence capabilities and the development of the defence industry.

¹ European Union (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy. June 2016 p. 15.

² For empirical research on the Green Deal as a potential transformative project see N. Kaveshnikov [Kaveshnikov, 2024].

However, one should not underestimate the progress made since 2019. The major innovation of the Green Deal is that it extends far beyond energy and climate policy. It aims to profoundly transform the European economic model by integrating sustainable development goals into all aspects of economic regulation, including macroeconomic coordination within the European Semester [Wolf et al., 2021]. As A. Goldthau and R. Youngs conclude, “[t]he policy commitments... denoted a more structural shift: energy and climate policies are becoming more pivotal *connective shapers* that cut across other areas of European integration... [the Green Deal] became a first-order issue of domestic politics and also a core pillar of EU security and geopolitical strategy [*italics in original*]” [Goldthau, Youngs 2023: 121]. Since 2019, a significant body of EU legislation has been adopted. These reforms have dramatically increased the complexity of policy, effectively expanded the EU’s competencies (at least *de facto* if not *de jure*), enhanced the regulatory powers of the European Commission, and imposed new obligations on member states. The previous trend of gradually shifting from soft to hard governance has intensified to ensure consistency across all levels of governance and long-term predictability of the policy course. Summing up all aforesaid, the legislation adopted, sound regulatory experience, and improved governance system provide a solid foundation for a path dependency scenario and successful implementation of the Green Deal.

REFERENCES

- Ackoff R.L. (1978) *The Art of Problem Solving*, New York, John Wiley & Sons, 214 p.
- Ash T.G. (2013) Novy germanskij vopros [New German Question], *Pro et Contra*, 17(5), pp. 110–120. (In Russian).
- Beach D., Smeets S. (2020) New Institutional Leadership – How the New European Council dominated Crisis Governance Paradoxically Strengthened the Role of EU Institutions, *Journal of European Integration*, 42(6), pp. 837–854. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1703966>
- Bickerton C., Hodson D., Puetter U. (2015) The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era, *Journal of Common Market Studies*, 53(4), pp. 703–722. <https://doi.org/10.1111/jcms.12212>
- Butorina O.V. (2003) *Mezhdunarodnye valyuty: integraciya i konkurenciya* [International Currencies: Integration and Competition], Delovaya literatura, Moscow, 368 p. (In Russian).
- Butorina O.V. (2021) Tseli regionalnoj integracii: sovremennoe ponimanie [Goals of Regional Integration: A Modern Understanding], *World Economy and International Relations*, 65(10), pp. 5–14. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-10-5-14> (In Russian).
- Eriksen E., Fossum J. (2000) (eds.) *Democracy in the European Union Integration Through Deliberation?* London, New York, Routledge, 328 p.
- Fabbrini S., Puetter U. (2016) Integration without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics, *Journal of European Integration*, 38(5), pp. 481–495. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1178254>
- Ferrara F.M., Kriesi H. (2022) Crisis Pressures and European Integration, *Journal of European Public Policy*, 29(9), pp. 1351–1373. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1966079>
- Gillingham J. (2006) The German Problem and European Integration, in Dinan D. (ed.) *Origins and Evolution of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 55–83.

- Gillingham J. (2003) *European Integration, 1950-2003. Superstate or New Market Economy?* Cambridge, Cambridge University Press, 588 p.
- Goldthau A. C., Youngs R. (2023) The EU Energy Crisis and a New Geopolitics of Climate Transition, *Journal of Common Market Studies*, 61(S1), pp. 115–124. <https://doi.org/10.1111/jcms.13539>
- Grant Ch. (2002) *Delors: Dobro pozhalovat' v dom, kotory postroil Zhak*. [Delors: Inside the House That Jacques Built], Moscow School of Political Studies, Moscow, 466 p. (In Russian).
- Haas E.B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*, Stanford, Stanford University Press, 552 p.
- Haas E.B. (1961) International integration: the European and the universal process, *International Organization*, 15(3), pp. 366–392.
- Habermas J. (1984) *Theory of Communicative Action. Volume One: Reason and the Rationalisation of Society*, Boston, Beacon Press, 465 p.
- Habermas J. (1987) *Theory of Communicative Action. Volume Two: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*, Boston, Beacon Press, 457 p.
- Holzhaecker R. (2007) Democratic Legitimacy and the European Union, *Journal of European Integration*, 29(3), pp. 257–269. <https://doi.org/10.1080/07036330701442232>
- Hooghe L., Marks G. (2009) A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, *British Journal of Political Science*, 39(1), pp. 1–23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>
- Juncker J.-C. (2016) *State of the Union 2016*. Speech by Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, 14 September 2016.
- Juncker J.-C. et al. (2015) *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Report by: Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz. 2015. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/5presidentsreport.en.pdf>
- Kaveshnikov N. (2021) Analiz vliyaniya Evropejskogo parlamenta i Soveta ES na primere reformy Sistemy trgovli parnikovymi gazami [Analysis of the Influence of the European Parliament and the Council of the EU Exemplified by the EU Emissions Trading System Reform], *World Economy and International Relations*, 65(6), pp. 21–32. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-6-21-32> (In Russian).
- Kaveshnikov N. (2024) “Zeleny kurs” kak trigger uglubleniya integracii v Evropejskom soyuze [“Green Deal” as a Trigger of Deepening of Integration in the European Union], *World Economy and International Relations*, 68(6), pp. 93–107. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2024-68-6-93-107> (In Russian).
- Ladrech R. (2010) *Europeanization and National Politics*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 240 p.
- Lavenex S. (2018) ‘Failing Forward’ Towards Which Europe? Organized Hypocrisy in the Common European Asylum System, *Journal of Common Market Studies*, 56(5), pp. 1195–1212. <https://doi.org/10.1111/jcms.12739>
- Lindberg, L.N., Scheingold, S.A. (1970) *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 314 p.
- Mattli W. (1999) Explaining regional integration outcomes, *Journal of European Public Policy*, 6(1), pp. 1–27. <https://doi.org/10.1080/135017699343775>
- Merkel A. (2018) *Speech by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament*, Strasbourg, 13 November 2018.
- Monnet J. (1978) *Memoirs*, Garden City, Doubleday and Company, 544 p.

Moravcsik A. (1991) Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, *International Organizations*, 45(1), pp. 19–56. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001387>

Moravcsik A. (1993) Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, 31(4), pp. 473–524. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>

Peterson J., Bomberg E. (1998) *Decision-Making in the European Union*, Basingstoke, New York, Palgrave, 287 p.

Potemkina O.Yu. (2023) “Padenie vverh”: reformy svobody peredvizheniya v ES v period krizisov [“Failing Forward”: Freedom of Movement Reforms in the European Union During Crises], *Sovremennaya Evropa*, 1, pp. 8–20. <https://doi.org/10.31857/S0201708323010011> (In Russian).

Rhinard M. (2019) The Crisisification of Policy-making in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 57(3), pp. 616–633. <https://doi.org/10.1111/jcms.12838>

Roubini N., Berggruen N. (2011) Only Full Integration Can Save Europe New Perspectives, *New Perspectives Quarterly*, 28(4), pp. 14–16. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5842.2011.01278.x>

Sandholtz W., Stone Sweet A. (Eds.) (1998) *European Integration and Supranational Governance*, N.Y., Oxford University Press, 389 p.

Sandholtz, W., Zysman J. (1989) 1992: recasting the European bargain, *World Politics*, 42(1), pp. 95–128. <https://doi.org/10.2307/2010572>

Schmidt V.A. (2024) Theorising European integration: the four phases since Ernst Haas’ original contribution, *Journal of European Public Policy*, <https://doi.org/DOI:10.1080/13501763.2024.2337273>

Wallace W. (2005) Post-sovereign Governance, in Wallace H., Wallace W., Pollack M. (eds.) *Policy-Making in the European Union*. 5th ed. Oxford, Oxford University Press, pp. 483–503.

Wiener A., Diez Th. (Eds.) (2009) *European Integration Theory*. 2nd ed., Oxford, Oxford University Press, 295 p.

Wolf S., Teitge J., Mielke J., Schütze F., Jaeger C. (2021) The European Green Deal – More Than Climate Neutrality, *Intereconomics*, 56(2), pp. 99–107. <https://doi.org/10.1007/s10272-021-0963-z>

УДК 341.64; 339.924

РЕФОРМА ПРЕЮДИЦИАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

© 2024 ЭНТИН Марк Львович

Доктор юридических наук, профессор

*Заведующий кафедрой интеграционного права и прав человека МГИМО МИД России
профессор МГИМО, УрФУ, БФУ им. И. Канта, председатель правления АЕВИС*

119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76

E-mail: entinmark@gmail.com

© 2024 ТУРКИНА Анастасия Владимировна

Кандидат юридических наук, доцент

*Балтийский федеральный университет им. И. Канта
236041, Россия, г. Калининград, ул. А. Невского, 14*

E-mail: anastasiya.turkina@gmail.com

Поступила в редакцию 28.05.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. В 2022 г. Суд Европейского союза анонсировал новый этап реформы, которая в условиях увеличения количества рассматриваемых дел призвана сохранить профессиональный и тщательный подход к решению споров при сокращении сроков судопроизводства. В основе изменений лежит наделение Суда общей юрисдикции компетенцией по рассмотрению преюдициальных запросов и некоторых других категорий споров, предоставление ему большей свободы в вопросах внутренней организации и введение постоянной должности генерального адвоката. С учетом уже изданной в России научной и учебной литературы внимание сфокусировано на актуальных проблемах и перспективах развития судебной системы ЕС. Цель статьи – доктринальное исследование причин, которые привели к преобразованиям, анализ финального текста согласованного проекта регламента, а также обзор мер, которые были реализованы Судом ЕС на более ранних этапах реформы, но оказались недостаточными. Рассмотрены новые категории дел, процедурные гарантии по сохранению единообразия судебной практики и стадии обсуждения законопроекта, которое происходило в 2023 г. во всех ключевых институтах Евросоюза, ответственных за принятие нового регламента.

Ключевые слова: Суд Европейского союза, Суд общей юрисдикции, преюдициальная процедура, реформа Суда ЕС, Статут Суда ЕС, учредительные договоры Европейского союза

DOI: 10.31857/S0201708324040028

Суд Европейского союза (*European court of justice*, далее – Суд ЕС) – один из семи основных институтов интеграционного объединения. Основанный в 1952 г. в качестве суда Европейского объединения угля и стали, он спустя 70 лет стал одной из самых влиятельных судебных инстанций на пространстве ЕС. Сегодня это полноценный конституционный суд высшего порядка, превалирующий над национальными судами государств-членов в вопросах применения права Евросоюза. Именно Суд ЕС через судебную практику провозгласил принципы верховенства и прямого действия, что обеспечило наднациональный характер права ЕС. Прецедентное право – важный элемент в системе источников права Евросоюза, который формирует и обрамляет действующие правовые нормы. Суд Европейского союза уверенно стоит на страже ценностей и правовых идеалов интеграционного объединения.

Дела российских граждан и компаний неоднократно становились предметом судебного разбирательства в Суде общей юрисдикции (*General Court*, далее – СОЮ) и Суде ЕС. Судебная система Евросоюза – объект исследования российских и зарубежных европейстов и специалистов по общей теории права, которому посвящены монографии [Энтин, 1987; Марченко, 2013], учебники [Энтин, 2018; Кашкин, 2024], учебные пособия [Бирюков, 2013; Энтин, 2015], сборники документов [Матвеевский, Энтин, 2011] и переводы судебных решений [Акопова, Энтин, 2001]. В них подчеркивается значимость судебной системы ЕС не только для функционирования и углубления интеграции [Кавешников, 2017], но и для сотрудничества с Россией [Калининченко, 2012].

Предыстория

С 1989 г. судебная система Евросоюза представлена двумя инстанциями: Судом ЕС (далее – Суд) и Судом общей юрисдикции¹, который до Лиссабонского договора назывался Судом первой инстанции. С 2005 по 2016 гг. в трехзвенной судебной системе функционировал Трибунал по делам гражданской службы, полномочия которого в 2016 г. были возвращены СОЮ.

Суд общей юрисдикции рассматривает в качестве первой инстанции дела по ст. 263, 265, 268, 270 и 272 Договора о функционировании Европейского союза (далее – ДФЕС). В учредительные договоры ЕС в последней редакции Лиссабонского договора заложены основы для дальнейшего развития судебной системы. В частности, ст. 256 (1) ДФЕС допускает передачу СОЮ других категорий дел, а ст. 257 – учреждение специализированных судов при Суде общей юрисдикции путем принятия регламента в рамках обычной законодательной процедуры по инициативе Европейской комиссии (далее – ЕК) или Суда. Помимо этого, ст. 256 (3) ДФЕС оставляет возможность делегировать СОЮ рассмотрение вопросов по преюдициальной про-

¹ *General Court* переводится в российской научной и учебной литературе как Суд общей юрисдикции, Общий суд или Трибунал. Суд общей юрисдикции наиболее широко используется среди исследователей [Энтин, Энтин, 2018].

цедуре в рамках ст. 267, однако только в сферах, указанных в Статуте Суда ЕС (далее – Статут).

Функционирование судов Евросоюза регулируется двумя уровнями правил: Статутом, который является частью ДФЕС в виде Протокола 3 и относится к первичному праву объединения, и правилами процедуры для каждого из судов. В соответствии со ст. 253 ДФЕС обновленные правила процедуры Суда должны быть одобрены Советом ЕС, а Суда общей юрисдикции – дополнительно согласованы с Судом (ст. 254 ДФЕС).

В состав Суда входят 27 судей и 11 генеральных адвокатов. СОЮ состоит из 54 судей (двое от каждого государства – члена). В его рамках должность генерального адвоката не предусмотрена. Она может быть занята *ad hoc* одним из судей (за исключением председателя суда и председателей палат), который на время рассмотрения дела не исполняет по нему свою функцию.

В 2015 г. начат первый этап реформы судебной системы, в результате которой число судей СОЮ увеличилось в два раза (два судьи от каждого государства – члена вместо одного) и был упразднен Трибунал по делам гражданской службы. В части процедурных правил Суд общей юрисдикции принял решение выделить в своем составе специализированные палаты для рассмотрения споров по делам гражданских служащих Евросоюза и праву интеллектуальной собственности¹. Это способствовало сокращению сроков ожидания решения при сохранении профессионального подхода к делу. Однако исследователи восприняли эти шаги как недостаточные, а реформу – как упущенную возможность перестроить судебную систему под меняющиеся очертания механизма управления ЕС [Alemanno, Pech, 2017; Arnall, 2020].

Преюдициальная процедура в судебной системе ЕС

Преюдициальная процедура – одна из важнейших форм применения права ЕС национальными судами². Согласно широко распространенному мнению юридической общественности Евросоюза, она является ключевым двигателем европейской интеграции [Carruba, Marraha, 2005: 399]. По своей сути эта форма судебного разбирательства – один из главных способов взаимодействия национальных судов с судебной системой ЕС [Langer, 2016].

Согласно ст. 267 ДФЕС, решения в преюдициальном порядке принимаются о толковании Договоров (Договор о Европейском союзе, ДФЕС, дополняющие их договоры, договоры о присоединении) или актов институтов, органов и учреждений ЕС. Любой юрисдикционный орган государства-члена (суды и внесудебные органы, рассматривающие правовые споры) может обратиться с запросом. В судеб-

¹ Court of Justice of the European Union. Press release 111/19. 19.09.2019. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-09/cp190111en.pdf> (дата обращения: 15.05.2024).

² Стоит отметить, что интерес к этому инструменту существует на евразийском пространстве в спорах о необходимости введения аналогичной процедуры в Суде ЕАЭС [Diyachenko, Entin, 2017: 62].

ной практике Евросоюза выработаны критерии к таким органам: они должны обладать полномочиями принимать юридически значимые и признаваемые государством решения и независимым статусом [Fairhurst, 2012: 183]. По этой причине не все юрисдикционные органы, называемые судами, палатами и т. д., могут обращаться с преюдициальным запросом. Например, в недавней практике Суда было дело об отказе в принятии к производству запроса от Чрезвычайной контрольной палаты Верховного суда Республики Польша по причине недостаточной независимости последнего¹.

Преюдициальный запрос может быть сделан на любой стадии рассмотрения дела, даже на предварительных слушаниях, или при отсутствии одной из сторон (однако Суд рекомендует выслушать обе стороны перед обращением к судебной системе ЕС). Обращение в Суд остается дискреционным полномочием национального суда (на это указывает фраза «если считает, что решение по этому вопросу является необходимым для разрешения дела по существу» в ст. 267 ДФЕС). Исключение составляют случаи, когда дальнейшее обжалование по делу не предусмотрено (например, при рассмотрении дела в высших национальных судах). В этой ситуации национальный суд обязан обратиться с запросом. Рассмотрение дела по преюдициальному запросу возможно в обычном или ускоренном режиме.

Работа по преюдициальным запросам – самая обширная категория дел в практике Суда. В 2022 г. из 806 поданных запросов 546 были от национальных судебных органов. К концу 2022 г. Суд завершил 808 дел, из них 564 – по преюдициальным запросам, в т. ч. 7 – по ускоренной процедуре. Согласно отчету за 2022 г., средняя продолжительность ожидания рассмотрения дела составила 16,4 месяцев, что почти идентично предыдущему году (16,6 месяцев). Для преюдициальной процедуры ввиду сложности затрагиваемых вопросов – 17,3 против 16,7 месяцев в 2021 г.² Для ускоренного режима – 4,5 месяцев³.

Судебная реформа 2015 г.

В конце ноября 2022 г. председатель Суда в рамках ст. 281 ДФЕС направил в Европейский парламент (далее – ЕП) и Совет ЕС запрос об изменении Статута в части расширения полномочий СОЮ. По мнению Суда, для дальнейшего слаженного функционирования судебной системы нижестоящему суду следует передать рассмотрение преюдициальных запросов по отдельным категориям дел и вопросы самостоятельного формирования численности судебных палат⁴.

¹ Case C-718/21. Judgment of the Court (Grand Chamber). 21.12.2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0718> (дата обращения: 10.04.2024).

² Court of Justice of the European Union. Annual report 2022. P. 27. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-04/qd-aq-23-001-en-n.pdf> (дата обращения: 20.05.2024).

³ Там же. P. 29.

⁴ Request submitted by the Court of Justice pursuant to the second paragraph of Article 281 of the Treaty on the Functioning of the European Union, with a view to amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. Court of Justice of the European Union.

Положение о возможности передачи рассмотрения дел по преюдициальной процедуре СОЮ включено в Ниццкий договор [Кавешников, Матвеевский, 2017: 199], но не использовалось на протяжении более чем двадцати лет. Изменения условий функционирования судов привели к необходимости пересмотра правил. Во-первых, из-за загруженности Суда ожидание решения в рамках преюдициальной процедуры на конец 2022 г. составило более 17 месяцев¹. Комплексность проблем, с которыми сталкивается Суд, постоянно возрастает, что связано среди прочего с особой чувствительностью государств-членов к отдельным вопросам. Во-вторых, завершилась предыдущая стадия реформы судебной системы ЕС. С июля 2022 г. СОЮ представлен двумя судьями от каждого государства-члена, а его внутренняя организация и принципы работы подверглись некоторым изменениям, в частности сужение специализации палат на отдельных вопросах и более частое обращение к процедуре рассмотрения сложных дел расширенным составом (пятью судьями). Все это, по мнению Суда, позволило нижестоящему суду не только увеличить количество рассматриваемых дел, но и сделать его потенциальным форумом по рассмотрению новых споров, юрисдикцией по которым он ранее не обладал.

Основываясь на положениях ст. 256 (3) ДФЕС о возможности рассмотрения Судом общей юрисдикции преюдициальных запросов по вопросам, прямо указанным в Статуте², инициатор реформы предложил для делегирования несколько сфер и новые процедурные гарантии и свободы для СОЮ.

Компетенция СОЮ по рассмотрению новых дел

Несмотря на заложенную в учредительных договорах возможность перенаправлять преюдициальные запросы в СОЮ, речь идет только об определенных категориях дел. На это указывают слова «специальные области» (*specific areas*) в ст. 256 (3) ДФЕС. Вопросы интерпретации права Евросоюза по-прежнему остаются в исключительном ведении Суда. С учетом этих ограничений судебная инстанция выявила шесть категорий дел для передачи в СОЮ. Согласно ст. 50b проекта регламента, к ним относятся вопросы, связанные с налогом на добавленную стоимость (НДС), акцизным сбором, Таможенным кодексом, классификацией товаров в соответствии с номенклатурой, компенсацией и помощью пассажирам, системой торговли выбросами парниковых газов³.

30.11.2022. URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-12/demande_transfert_ddp_tribunal_en.pdf (дата обращения: 20.05.2024).

¹ Там же. Р. 3.

² Protocol (No. 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union, annexed to the Treaties, as amended by Regulation (EU, Euratom) 2019/629 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019. OJ L 111. 25.04.2019. P. 1.

³ Draft Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. Outcome of the European Parliament's first reading. Strasbourg. 26–29.02.2024. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7155-2024-INIT/en/pdf> (дата обращения: 20.05.2024).

Первый принцип, из которого исходил Суд, состоял в отделимости подведомственных СОЮ вопросов относительно новых категорий дел. На практике это означает, что все вопросы национального суда должны укладываться в рамки одной области правового регулирования и не затрагивать другие сферы права ЕС. Второй принцип требует, чтобы по передаваемым категориям дел на наднациональном уровне уже была сформирована значительная судебная практика, которая исключает риск затрагивания подведомственных Суду сфер регулирования (вопросы толкования первичного права, международное публичное право, общие принципы права Евросоюза и Хартии об основных правах)¹. Цель третьего принципа – существенно разгрузить Суд, поскольку трансфер редких дел не окажет значительного влияния на уменьшение сроков ожидания решения.

Согласно судебной статистике по рассмотрению дел за 2017–2022 гг., НДС и вопросы компенсации пассажирам попадали под пристальное внимание судей более 200 раз, остальные предложенные Судом сферы – от 20 до 30 раз². Помимо количества спорных дел он учитывал ограниченное количество актов вторичного права, регулирующих эти области, что снижает риск столкновения в будущем указанных норм с основополагающими принципами права ЕС. Кроме того, из почти 630 дел, рассмотренных Судом по указанным категориям за пять лет, только три случая соответствовали повышенному уровню сложности и привели к разбирательству Большой палатой (15 из 27 судей)³. Однако этот факт свидетельствует в пользу передачи полномочий по рассмотрению этих дел СОЮ, поскольку в рамках разбирательства по ним Суд сформировал устойчивую практику, на которую нижестоящий суд сможет опираться.

Еврокомиссия в мнении от 10 марта 2023 г. поддержала реформу и указала, что массив накопленной судебной практики позволит СОЮ эффективно разрешать споры даже по тем делам, где будет принято новое законодательство (например, новый Таможенный кодекс)⁴. ЕК тоже одобрила делегирование ответственности Суду общей юрисдикции и предложила передать дела, которые затрагивают первичное право по отнесенным к его компетенции вопросам, но не требуют дополнительной интерпретации⁵. В то же время Еврокомиссия высказала пожелание детально описать каждую из шести категорий для того, чтобы избежать путаницы при формулировании запроса национальным судом, поскольку дела такого рода часто затрагивают несколько сфер (несмотря на то что все они делегированы СОЮ по

¹ Draft Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. P. 19.

² Request submitted by the Court of Justice... Annex 3.

³ Protocol (No 3) on the Statute of the Court of Justice of the European Union... Art. 16.

⁴ European Commission opinion on the draft amendment to Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union, presented by the Court of Justice on 30 November 2022. Brussels. 10.03.2023. COM(2023) 135 final. P. 10. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0135> (дата обращения: 20.05.2024).

⁵ Там же. P. 16.

нынешней реформе)¹. Инициаторы реформы включили в преамбулу проекта пояснение по каждой категории и актам вторичного права².

В декабре 2023 г. в ходе консультаций с ЕП проект регламента об изменении Статута дополнился положениями о необходимости информировать ряд институтов и органов ЕС о поступлении преюдициального запроса в СОЮ³. В частности, в докладе Комитета по правовым вопросам предложены новые правила относительно доступа к документам Суда ЕС. ЕП должен быть уведомлен о каждом новом преюдициальном запросе, чтобы представить свое заключение (до этого он имел такую возможность только в случае оспаривания в национальном суде принятого им акта). Помимо этого, о поступлении запроса уведомляются Совет ЕС и Европейский центральный банк (ЕЦБ), а также государство-член, ЕК, другие органы и учреждения ЕС, чей акт послужил основой для обращения национального суда. В то же время ЕП и ЕЦБ будет предоставлена возможность дать заключение по делу только при наличии у них особого интереса (или существенного интереса), а другим учреждениям ЕС – при необходимости⁴. Обязанность об информировании затрагивает ключевой принцип институционального баланса и выглядит избыточной и спорной. Пока неясно, как будет запрашиваться обоснование особого интереса по делу и воспользуются ли суды ЕС данной процедурой. Вероятно, это должна будет выработать судебная практика.

Распределение полномочий между судами

Поскольку прежде рассмотрение всех дел по преюдициальной процедуре находилось в единоличном ведении Суда, реформа ставит вопрос о том, какой орган должен определять подсудность дел при обращении к судебной системе ЕС. Если это будет национальный суд, неясно, как ему в таком случае самостоятельно разобратся с подсудностью. Более того, преюдициальные запросы – это зачастую совокупность проблем из разных сфер правового регулирования. Суд в таких условиях предложил не оставлять это на усмотрение направляющего суда, а сохранить в своем ведении.

По этой причине все дела по преюдициальным запросам, как и прежде, на основании ст. 267 ДФЕС будут направляться в Суд, который самостоятельно перенаправит их в СОЮ. По задумке инициаторов реформы за Судом закреплена только

¹ Там же. Р. 12, 15.

² Draft Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union...Preamble 8–10.

³ Maňko R. Amending the Statute of the Court of Justice of the EU. Reform of the preliminary reference procedure. Briefing. EPRS. 07.02.2024. P. 1. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754559/EPRS_BRI\(2023\)754559_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/754559/EPRS_BRI(2023)754559_EN.pdf) (дата обращения: 20.05.2024).

⁴ Committee on Legal Affairs. Report on the draft regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. 29.09.2023. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0278_EN.html (дата обращения: 20.05.2024).

координирующая роль. Дело, которое попадает под одну из шести указанных выше сфер правового регулирования и не затрагивает вопросы более общего характера, должно быть передано в Суд общей юрисдикции. Если СОЮ приходит к выводу, что направленные ему на рассмотрение вопросы выходят за пределы закрепленной компетенции, он может использовать право перенаправить дело обратно в Суд. Такое же полномочие остается у Суда при обнаружении комплексности характера вопросов, их принадлежности к разным сферам или влиянии на первичное право ЕС. Пересмотр вынесенных СОЮ решений по преюдициальной процедуре, согласно ст. 256 ДФЕС, возможен только в случаях угрозы единству и внутренней согласованности права ЕС.

Подобное распределение оставляет за Судом привилегированное право на определение подсудности спора и может привести к затягиванию рассмотрения на национальном уровне. Приемлемый способ разрешения этой коллизии – положение о согласованном анализе спорных случаев обоими судами, однако такая возможность не предусмотрена.

Единообразие судебной практики

Одна из ключевых задач при передаче части дел в СОЮ – сохранение единства судебной практики. Под этим подразумевается прежде всего наличие процедурных гарантий единообразного применения права ЕС в отношении будущих решений нижестоящего суда по новым категориям дел. В качестве гарантий Суд предложил наличие составов судей, специализирующихся на каждой категории дел, как это было сделано в прошлом в отношении споров по интеллектуальной собственности и делам гражданских служащих ЕС, и назначение из числа судей генерального адвоката по делам, которые поступили в рамках преюдициальной процедуры.

Статут и правила процедуры Суда уже содержат такую возможность, однако она применяется в исключительных случаях. Теперь назначение будет обязательным. На период рассмотрения дела утвержденный генеральным адвокатом судья не будет выполнять свои функции по рассматриваемому делу. Несмотря на то что согласно ст. 20 Статута допускается, что Суд может прийти к выводу после заслушивания мнения генерального адвоката о необязательности заключения последнего по делу, участие генерального адвоката – важная процедурная гарантия. Оно обеспечивает не только лучшее качество юридического анализа, но и выступает дополнительным инструментом поддержки для презентации дела судьей-докладчиком.

Эти же положения в силу ст. 53 Статута будут применяться к преюдициальной процедуре в СОЮ. Помимо генеральных адвокатов *ad hoc*, по предложению Европейского парламента, в СОЮ введут должность постоянного генерального адвоката, который будет назначаться из числа судей со сроком исполнения полномочий в три года с возможностью однократного продления¹. Постоянный генеральный адвокат в СОЮ будет привлекаться только к делам по преюдициальным запросам и

¹ Draft Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union... Preamble 19.

не будет выполнять функции судьи, тогда как остальные судьи, которые будут выполнять функции генерального адвоката *ad hoc*, могут быть привлечены по другим категориям дел, которые не включают преюдициальные запросы. Аналогичное предложение с установлением продолжительного срока исполнения полномочий для судьи, исполняющего обязанности генерального адвоката по одной из шести категорий дел, поступало от ЕК¹.

Кроме того, Статут будет изменен в части комплектования палат в СОЮ (ст. 50). До реформы судебной системы Суд общей юрисдикции мог заседать в составе трех или пяти судей (большинство дел), одного судьи, Большой палатой (пятнадцать судей) или полным составом (это случалось всего три раза за всю историю существования СОЮ / Суда первой инстанции в делах T-51/89, T-28/90 и T-24/90). Теперь по аналогии с Судом ему будет доступна свобода выбора численности судебного состава в диапазоне от 5 до 15 судей в зависимости от категории и сложности дел. Согласно предложенным поправкам к правилам процедуры, СОЮ остался на формации из девяти судей для составов, рассматривающих дела по преюдициальной процедуре, поскольку палата из семи мало отличается от уже существующей формации в пять судей, а из одиннадцати или тринадцати слишком приближена к Большой палате². Возможность заседать в полном составе была упразднена.

Новая процедура апелляции

Внесенные в 2019 г. изменения в Статут предусмотрели новую процедуру в отношении оспаривания решений по делам, которые первоначально были рассмотрены специальным апелляционным органом при некоторых из агентств ЕС³, а затем в процессе их обжалования – Судом общей юрисдикции. Поскольку такие дела, попадая после СОЮ в Суд, редко приводят к рассмотрению по существу и чаще всего отклоняются как неприемлемые, поправка частично ограничила возможность обращения в вышестоящий суд до случаев, когда по ст. 58а Статута спор затрагивает вопросы в отношении «единства, постоянства и развития права ЕС»⁴. Иными словами, перед подачей апелляции на такое решение СОЮ стороны должны получить особое разрешение Суда. Положения ст. 58 (а) Статута содержат список таких ве-

¹ European Commission opinion on the draft amendment to Protocol No. 3... P. 24.

² Draft Amendments to the Rules of Procedure of the General Court. Council of the European Union. 01.03.2024. P. 6. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2024-INIT/en/pdf> (дата обращения: 20.05.2024).

³ На 1 мая 2019 г., дату вступления поправок к Статуту Суда ЕС, таких агентств было четыре: Ведомство по интеллектуальной собственности ЕС (*European Union Intellectual Property Office*), Ведомство по разнообразию растений (*Community Plant Variety Office*), Европейское агентство по химикатам (*European Chemicals Agency*) и Европейское агентство по авиационной безопасности (*European Union Aviation Safety Agency*).

⁴ Regulation (EU, Euratom) 2019/629 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 amending Protocol No. 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union. OJ L 111. 25.04.2019. P. 1–3. Preamble 4.

домств. В перечень также по умолчанию включены все агентства, в которых после 1 мая 2019 г. появились органы по разрешению споров.

В рамках реформы Суд предложил обновить список учреждений таким образом, чтобы органы по разрешению споров при службах и агентствах ЕС, которые уже существовали на момент 1 мая 2019 г. и не были включены напрямую в список, были отражены в статье. В итоге в перечень внесены еще шесть ведомств¹. Кроме того, Суд высказался за передачу на рассмотрение в СОЮ споров по договорам, заключенным ЕС или от имени ЕС, в которых содержится арбитражная оговорка и которые согласно ст. 272 ДФЕС прежде находились в ведении Суда². Поводом для передачи этой категории дел послужил тот факт, что от СОЮ требуется применять национальное право в зависимости от арбитражной оговорки, а не право ЕС. Следовательно, эти споры не могут привести к необходимости трактовать основы права ЕС³.

Выводы

Реформа судебной системы ЕС, начавшаяся в 2015 г., – одна из самых значимых за последние двадцать лет. Преюдициальная процедура выступает важнейшим элементом выстраивания взаимоотношений Суда ЕС с национальными судами и имеет особое значение для всей системы управления, основанной на принципе господства права (*rule of law*). Этот инструмент длительное время оставался в ведении Суда, который до последнего момента откладывал его разделение с СОЮ, используя различные меры для снижения нагрузки, но сохраняя качество судопроизводства. Дополнительным способом уменьшения сроков ожидания решения могло бы выступить создание специализированного суда, как это предусмотрено в ст. 257 ДФЕС, однако Суд не рассматривал такую возможность. Передаваемые в ходе нынешней реформы категории дел являются пробными. В случае успеха эксперимента в СОЮ будут передаваться и другие споры.

Вопрос эффективной защиты физических и юридических лиц остается важнейшим для слаженного функционирования правовой системы ЕС. По этой причине независимо от взаимоотношений России и ЕС, судебная защита по делам российских граждан и компаний выступает ключевым элементом политико-правовой сферы Евросоюза и предметом пристального наблюдения со стороны российских юристов, государственных органов и юридических фирм. Суду ЕС еще предстоит развеять опасения относительно сохранения единства судебной практики в условиях

¹ Агентство ЕС по сотрудничеству с регуляторами энергетики (*European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators*), Совет по санации банков (*Single Resolution Board*), Европейский банковский орган (*European Banking Authority*), Европейский орган по ценным бумагам и рынкам (*European Securities and Markets Authority*), Европейский орган по страхованию и пенсионному обеспечению (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*), Европейское железнодорожное агентство (*European Union Agency for Railways*). Draft Regulation of the European Parliament and of the Council amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union... P. 34.

² Там же. P. 35.

³ Request submitted by the Court of Justice pursuant to the second paragraph of Article 281... P. 9.

распределения преюдициальных запросов между двумя судами, возможных коллизий при определении подсудности спора, а также степени реального снижения нагрузки на Суд.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Акопова И.Г., Энтин Л.М. (отв. ред.) (2001) *Суд Европейских сообществ. Избранные решения*. Норма, Москва. 400 с.

Бирюков М.М. (2013) *Европейское право: до и после Лиссабонского договора: учебное пособие*. Статут, Москва. 240 с.

Кавешников Н.Ю. (2017) Основы права ЕС. *Европейская интеграция*. Под ред. О.В. Буториной, Н.Ю. Кавешникова. Аспект Пресс, Москва. С. 147–160.

Кавешников Н.Ю., Матвеевский Ю.А. (2017) *Европейский союз: история, институты, политика*. Аспект Пресс, Москва. 320 с.

Калиниченко П.А. (2012) *Европейский Союз: право и отношения с Россией*. Норма; Инфра-М, Москва. 272 с.

Кашкин С.Ю. (ред.) (2024) *Право Европейского союза*. Юрайт, Москва. 368 с.

Марченко М.Н. (2013) *Европейский союз и его судебная система*. Проспект, Москва. 288 с.

Матвеевский Ю.А., Энтин Л.М. (ред.) (2011) *Избранные решения европейских судебных инстанций: постановления и комментарии*. Вып. 4. МГИМО-Университет, Москва. 182 с.

Энтин К.В. (2015) *Право Европейского Союза и практика Суда Европейского Союза*. Норма; Инфра-М, Москва. 240 с.

Энтин Л.М., Энтин М.Л. (ред.) (2018) *Европейское право. Основы интеграционного права Европейского союза и Евразийского экономического союза*. Инфра-М, Москва. 528 с.

Энтин М.Л. (1987) *Суд европейских сообществ: Правовые формы обеспечения западно-европейской интеграции*. Междунар. отношения, Москва. 173 с.

Alemanno A., Pech L. (2017) Thinking justice outside the docket: A critical assessment of the reform of the EU'S court system. *Common Market Law Review*. Vol 54. Issue 1. P. 129–175.

Arnulf A. (2020) The Many Ages of the Court of Justice of the European Union. *New Legal Approaches to Studying the Court of Justice*. Ed. by C. Kilpatrick, J. Scott. Oxford University Press. P. 12–44.

Carruba C.J., Murrah L. (2005) Legal Integration and Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union. *International Organization*. Vol. 59. Issue 2. P. 399–418.

Diyachenko E., Entin K. (2017) The Court of the Eurasian Economic Union: Challenges and Perspectives. *Russian Law Journal*. Vol. 5. No. 2. P. 53–74.

Fairhurst J. (2012) *Law of the European Union*. Pearson, N.Y., USA. 793 p.

Langer J. (2016) The Preliminary Ruling Procedure: Old Problems or New Challenges? *Social Science Research Network*. 29.12. URL: <https://ssrn.com/abstract=2885256> (accessed: 20.05.2024).

Reform of the Preliminary Ruling Procedure in the EU Court System

M.L. Entin

Doctor of Science (Law)

Head of the Integration Law and Human Rights Department, MGIMO University

Professor at MGIMO, UrFU, Immanuel Kant Baltic Federal University

Chairman of the Board of AEVIS

76, Vernadsky Ave., Moscow, Russia, 119454

E-mail: entinmark@gmail.com

Современная Европа, 2024, № 4

A.V. Turkina

Candidate of Science (Law)

Docent of the Immanuel Kant Baltic Federal University

14, A. Nevskogo Str., Kaliningrad, Russia, 236041

E-mail: *anastasiya.turkina@gmail.com*

Abstract. In 2022, the Court of Justice of the European Union announced a new stage of reform of its system. In the face of an increase in the number of cases under consideration it is designed to maintain a professional and thorough approach to disputes resolution while reducing the time of legal proceedings. The changes are based on the new competence of the General Court to deal with requests under preliminary ruling procedure and certain other categories of disputes, as well as obtaining more freedom in matters of internal organization and the establishment of a permanent position of Advocate General. Taking into account the scientific and educational literature already published in Russia on the basics of the Court of Justice of the EU, the authors focused their attention on current issues and prospects for the development of the EU judicial system. The purpose of the article is a doctrinal study of the reasons that led to this reform, an analysis of the final text of the agreed draft regulation, as well as an overview of the measures that were implemented by the European Court of Justice at earlier stages and the reasons why they were insufficient. The authors consider new categories of cases, procedural guarantees to maintain uniformity of judicial practice and the stages of discussion of the draft regulation, which took place in 2023 in the EU institutions responsible for the adoption of the new legislation.

Keywords: European Court of Justice, General Court, preliminary ruling, ECJ reform, Statute of the ECJ, founding treaties of the European Union

DOI: 10.31857/S0201708324040028

REFERENCES

- Akopova I.G., Entin L.M. (ed.) (2001) *Sud Evropeiskikh soobshchestv. Izbrannye resheniya* [Court of the European Communities. Featured Decisions], Norma, Moscow, Russia. (In Russian).
- Alemanno A., Pech L. (2017) Thinking justice outside the docket: A critical assessment of the reform of the EU's court system, *Common Market Law Review*, 54(1), pp. 129–175.
- Arnall A. (2020) The Many Ages of the Court of Justice of the European Union, in Kilpatrick C., Scott J. (ed.) *New Legal Approaches to Studying the Court of Justice*, Oxford University Press, pp. 12–44.
- Biryukov M.M. (2013) *Evropeiskoe pravo: do i posle Lissabonskogo dogovora* [European Law: Before and After the Lisbon Treaty], Statut, Moscow, Russia. (In Russian).
- Carruba C.J., Murrah L. (2005) Legal Integration and Use of the Preliminary Ruling Process in the European Union, *International Organization*, 59(2), pp. 399–418.
- Diyachenko E., Entin K. (2017) The Court of the Eurasian Economic Union: Challenges and Perspectives, *Russian Law Journal*, 5(2), pp. 53–74.
- Entin K.V. (2015) *Pravo Evropeiskogo Soyuza i praktika Suda Evropeiskogo Soyuza* [Law of the European Union and practice of the Court of Justice of the European Union], Norma; Infra-M, Moscow, Russia. (In Russian).

Entin L.M., Entin M.L. (ed.) (2018) *Evropeiskoe pravo. Osnovy integratsionnogo prava Evropeiskogo soyuza i Evraziiskogo ekonomicheskogo soyuza* [European law. Fundamentals of integration law of the European Union and the Eurasian Economic Union], Infra-M, Moscow, Russia. (In Russian).

Entin M.L. (1987) *Sud Evropeiskih soobshestv: Pravovye formy obespecheniya zapadnoevropeiskoy integratsiyi* [The Court of Justice of the European Communities: Legal forms of ensuring Western European integration], International relations, Moscow, Russia. (In Russian).

Fairhurst J. (2012) *Law of the European Union*, Pearson, N.Y., USA.

Kalinichenko P.A. (2012) *Evropeiskii Soyuz: pravo i otnosheniya s Rossiei* [European Union: law and relations with Russia], Norma; Infra-M, Moscow, Russia. (In Russian).

Kashkin S.Yu. (ed.) (2024) *Pravo Evropeiskogo soyuza* [Law of the European Union], Yurait, Moscow, Russia. (In Russian).

Kaveshnikov N.Yu. (2017) *Osnovy prava ES* [Fundamentals of the EU law], in Butorina O.V., Kaveshnikov N.Yu. (ed.) *Evropeiskaya integratsiya: uchebnik*, Aspekt Press, Moscow, Russia, pp. 147–160. (In Russian).

Kaveshnikov N.Yu., Matveevskii Yu.A. (2017) *Evropeiskii soyuz: istoriya, instituty, politika* [European Union: history, institutions, politics], Aspekt Press, Moscow, Russia. (In Russian).

Langer J. (2016) The Preliminary Ruling Procedure: Old Problems or New Challenges?, *Social Science Research Network*, 29.12. URL: <https://ssrn.com/abstract=2885256> (accessed: 20.05.2024).

Marchenko M.N. (2013) *Evropeiskii soyuz i ego sudebnaya sistema* [The European Union and its judicial system], Prospekt, Moscow, Russia. (In Russian).

Matveevskii Yu.A., Entin L.M. (ed.) (2011) *Izbrannye resheniya evropeiskikh sudebnykh instantsii: postanovleniya i kommentarii* [Selected decisions of European courts: judgments and comments], 4, MGIMO-Universitet, Moscow, Russia. (In Russian).

УДК 327

ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ В ПОЛИТИКЕ ЕС И КНР

© 2024 **ЛИТВАК Николай Витальевич**

*Доктор социологических наук, профессор
Кафедра философии им. А.Ф. Шишкина, МГИМО МИД России
119454, Россия, Москва, пр-т Вернадского, 76
E-mail: koloc1918@mail.ru*

© 2024 **ПОМОЗОВА Наталья Борисовна**

*Доктор социологических наук
Ведущий научный сотрудник Факультета мировой экономики
и мировой политики ЦКЕМИ ВШЭ
119017, Россия, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17
E-mail: pomozova@mail.ru*

Поступила в редакцию 17.01.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. В статье проанализированы концепции регулирования процессов внедрения ИИ с точки зрения этики, конкуренции, безопасности. Тема искусственного интеллекта за несколько лет из академических исследований и футуристических дискуссий перешла в практическую область. Скорость и масштаб внедрения технологии и ее перспективы приводят в замешательство политиков, бизнесменов, разработчиков систем ИИ и обычных граждан. В результате сравнительного исследования подходов Евросоюза и Китая к проблематике искусственного интеллекта выявлены общие и отличительные черты, которые в первую очередь обусловлены ценностными различиями. Неуверенность все больше определяет действия европейских политиков, что может способствовать идеологически предопределенному проигрышу в конкуренции в новой технологической области. Сделан вывод, что возможно, Евросоюз в будущем будет вынужден использовать элементы китайского прагматического подхода к ИИ.

Ключевые слова: искусственный интеллект, этика, права человека, Европейский союз, Китай, ценности

DOI: 10.31857/S020170832404003X

Компьютеризация, цифровизация и внедрение технологий искусственного интеллекта (ИИ) привели к значительным изменениям в обществе и повлияли на государственную политику. Стремительно растут инвестиции в сфере ИИ. К уже существующим гигантам ИТ-отрасли – «Бигтех» (*Big Tech*), «Большой пятерке», или *GAMAM*, в которые входят компании «Гугл» (*Google*), реорганизованная в 2015 г. в холдинг «Алфавет» (*Alphabet*), «Амазон» (*Amazon*), «Мета» (*Meta*)¹, «Эпл» (*Apple*), «Майкрософт» (*Microsoft*), – сегодня причисляют «Нетфликс» (*Netflix*), «Энвидиа» (*Nvidia*), «Адоуби» (*Adobe*), «Интел» (*Intel*), «Ай-би-эм» (*IBM*). Постоянно расширяется область применения искусственного интеллекта. Внедрение ИИ оказало значительное влияние на потребительский рынок. Лидерами в области разработки технологий выступают американские компании, Евросоюз и КНР также обратили внимание на эту сферу. Несмотря на то что в качестве целей внедрения ИИ заявлены «облегчение нашей жизни», «в конечном итоге повышение благосостояние людей»², правозащитные организации указывают на становление тотального контроля над обществом со стороны частных компаний и государств с использованием новых технологий.

Европа и Китай: проблемы и противоречия

Евросоюз начал движение к всеохватывающему регулированию искусственного интеллекта в 2018 г. За прошедшее время выпущен большой пакет документов, основные из которых – Декларация о сотрудничестве в области искусственного интеллекта³, Рекомендации Европейской комиссии в области ИИ⁴, скоординированные планы по ИИ 2018⁵ и 2021 гг.⁶, «Белая книга» по ИИ⁷ и др. Европарламент

¹ Организация признана экстремистской и запрещена на территории РФ. – *Прим. ред.*

² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down Harmonised Rules on Artificial Intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts. COM (2021) 206 final. European Commission. 21.04.2021 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206> (дата обращения: 16.01.2024).

³ Declaration of Cooperation on AI. 10.04.2018. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-member-states-sign-cooperate-artificial-intelligence> (дата обращения: 16.01.2024).

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Artificial Intelligence for Europe. COM (2018) 237 final. 25.04.2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A237%3AFIN> (дата обращения: 16.01.2024).

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Coordinated Plan on Artificial Intelligence. COM (2018) 795 final. 07.12.2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0795> (дата обращения: 16.01.2024).

⁶ Coordinated Plan on Artificial Intelligence 2021 Review. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/coordinated-plan-artificial-intelligence-2021-review> (дата обращения: 16.01.2024).

⁷ White Paper On Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust. 19.02.2020. COM (2020) 65 final. URL: https://commission.europa.eu/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en (дата обращения: 16.01.2024).

принял ряд резолюций, которые касаются этических аспектов, гражданской ответственности, защиты фундаментальных прав¹. Итоговый документ в этой области – Закон (Регламент) ЕС об ИИ (*Artificial Intelligence Act*, далее – Закон об ИИ, ЗИИ)². Трудный путь его согласования в формате переговоров Еврокомиссии, Европарламента и Совета ЕС завершился политическим соглашением 8 декабря 2023 г.

Китай опубликовал национальную стратегию в июле 2017 г. В плане «Искусственный интеллект нового поколения» названа 81 цель его развития до 2030 г. Он включает, в частности, этические аспекты и минимизацию рисков, связанных с изменениями структуры занятости и нарушениями прав частных лиц³. В июне 2019 г. сформулированы восемь принципов разработки этического регулирования искусственного интеллекта: гармония и дружелюбие, честность и справедливость, инклюзивность, уважение к частной жизни, безопасность и управляемость, общая ответственность, открытое сотрудничество, гибкое управление⁴. В 2021 г. опубликован Этический кодекс ИИ нового поколения, в котором поставлена цель интеграции этики в весь жизненный цикл искусственного интеллекта и сформулированы шесть этических принципов для физических и юридических лиц: повышение благосостояния человека, содействие справедливости, защита конфиденциальности и безопасности, обеспечение управляемости и достоверности данных, усиление ответственности, повышение этической грамотности⁵.

¹ European Parliament resolution of 20 October 2020 with recommendations to the Commission on a framework of ethical aspects of artificial intelligence, robotics and related technologies. (2020/2012(INL)). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020IP0275>; European Parliament resolution of 20 October 2020 on the Digital Services Act and fundamental rights issues posed (2020/2022(INI)). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020IP0274>; European Parliament resolution of 20 October 2020 with recommendations to the Commission on a civil liability regime for artificial intelligence (2020/2014(INL)). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020IP0276> (дата обращения: 16.01.2024).

² Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act). URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj> (дата обращения: 20.07.2024).

³ 新一代人工智能发展计划. 国发. 2017. 35号. [План развития искусственного интеллекта нового поколения. Государственный комитет по развитию и реформам. 2017. № 35]. 08.07.2017. URL: https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm (дата обращения: 16.01.2024).

⁴ 发展负责任的人工智能：新一代人工智能治理原则发布. 科技部 [Разработка ответственного искусственного интеллекта: принципы управления искусственным интеллектом нового поколения. Министерство науки и технологий]. 17.06.2019. URL: https://www.most.gov.cn/kjbgz/201906/t20190617_147107.html (дата обращения: 16.01.2024).

⁵ 新一代人工智能伦理规范. 科技部 [Этический кодекс искусственного интеллекта нового поколения. Министерство науки и технологий]. 26.09.2021. URL: https://www.most.gov.cn/kjbgz/202109/t20210926_177063.html (дата обращения: 16.01.2024).

По итогам анализа документов в области регулирования ИИ можно выделить следующие проблемы: разноплановые интересы, сложность контроля, трудовые ресурсы, рыночная конкуренция, этика и безопасность.

Разноплановые интересы. Эта проблема присуща в первую очередь Евросоюзу. В процессе регулирования ИИ в ЕС задействованы многие стороны с различными интересами. С одной стороны, ряд бизнесменов выступает против ограничений на разработку систем ИИ, чтобы получить прибыль и занять ведущее положение на рынке. С другой – доминирующие компании, которые не инвестировали в развитие этой технологии, стремятся сохранить долю рынка. В политической сфере интересы чиновников, отвечающих за инновации и экономический рост, сталкиваются с целями тех, кто осуществляет надзор, занимается поиском нарушений. Противоположны позиции, например, комитетов по промышленному развитию и по правам человека. Тем не менее большинство евродепутатов выступили за полный запрет некоторых технологий, прежде всего, автоматического распознавания лиц.

Сложность контроля. Проблема понимания технологий ИИ характерна как для ЕС, так и для КНР и порождает вопрос о доверии к целям разработки программного обеспечения. В «Белой книге» ЕС заявлено, что «люди должны иметь возможность контролировать данные, генерируемые с помощью этих инструментов» и необходимо «повысить прозрачность и свести к минимуму риск предвзятости или ошибки, системы ИИ должны разрабатываться таким образом, чтобы люди могли понимать (основу) своих действий»¹. Согласно статье 3 проекта Закона об ИИ, «“система искусственного интеллекта” (система ИИ) означает программное обеспечение, которое разработано с использованием одного или нескольких методов и подходов, перечисленных в Приложении I, и которое может для заданного набора целей, определенных человеком, генерировать такие результаты, как контент, прогнозы, рекомендации или решения, влияющие на среду, с которой он взаимодействует». К подходам и методам в приложении относятся «подходы к машинному обучению, включая обучение контролируемое, неконтролируемое и обучение с подкреплением... логические и основанные на знаниях подходы, включая представление знаний, индуктивное (логическое) программирование... (символические) рассуждения и экспертные системы; статистические подходы, байесовские методы оценки, поиска и оптимизации»².

Не каждый знаком с этой терминологией. В частности, неконтролируемое обучение – это аспект проблемы «черного ящика», которую программисты считают основным риском со стороны ИИ³ и с которой авторы закона предлагают бороться с помощью алгоритмической прозрачности. Однако специалисты не знают, как ее достичь.

¹ White Paper On Artificial Intelligence.

² Proposal for a Regulation...

³ См., например: Pause Giant AI Experiments: An Open Letter. Future of Life Institute. 22.03.2023. URL: <https://futureoflife.org/open-letter/pause-giant-ai-experiments/> (дата обращения: 16.01.2024).

В китайском этическом кодексе¹ подчеркивается необходимость повысить осведомленность в области искусственного интеллекта среди всех слоев населения, а также активно развивать ответственные исследования и разработки в области ИИ.

В документе министерства иностранных дел КНР от ноября 2022 г. «Позиция Китайской Народной Республики по усилению этического управления искусственным интеллектом», который можно расценивать как заявку на глобальное лидерство в этой области, указано, что «Китай считает важным улучшить понимание всеми странами этики ИИ и обеспечить, чтобы ИИ был безопасным, надежным, управляемым и мог способствовать глобальному устойчивому развитию и повышению общего благосостояния всего человечества»². Такой подход – отличительная черта современного внешнеполитического дискурса Китая.

Трудовые ресурсы. Влияние ИИ на занятость соответствует предшествующим этапам технологического развития: машины заменяют людей в областях, где работа последних может быть выполнена экономически выгоднее. Возрастает потребность в специалистах новых профессий, что дает возможность переквалифицироваться некоторым работникам. Если цифровизация происходила за счет автоматизации труда специалистов средней квалификации, то ИИ может заменить низкоквалифицированных рабочих³. По этой причине Китай уделяет значительное внимание образованию. В Плане развития искусственного интеллекта нового поколения подчеркнута необходимость «создать в начальных и средних школах курсы, связанные с искусственным интеллектом, и постепенно продвигать образование в области программирования»⁴.

Евросоюз делает акцент на инклюзивность: «Европа должна стремиться увеличить число людей, обучающихся ИИ и поощрять разнообразие. Больше женщин и людей различного происхождения, включая людей с ограниченными возможностями, необходимо вовлекать в развитие ИИ, начиная с инклюзивного образования и обучения ИИ, чтобы гарантировать, что ИИ является недискриминационным и инклюзивным»⁵. Согласно Европейской декларации цифровых прав и принципов, «цифровая трансформация должна способствовать созданию справедливого и инклюзивного общества и экономики в ЕС... приносить пользу всем, достигать гендерного баланса»⁶.

Рыночная конкуренция. Системы ИИ масштабно финансируются не для повышения благосостояния людей, а для увеличения прибыли. «Буржуазия путем экс-

¹ План развития искусственного интеллекта нового поколения.

² 中国关于加强人工智能伦理治理的立场文件/外交部. [Позиция Китайской Народной Республики по усилению этического управления искусственным интеллектом/Министерство иностранных дел КНР]. 17.11.2022. URL: https://www.mfa.gov.cn/wjbm673085/zfxgk674865/gknrlb/tywj/zcwj/202211/t20221117_10976728.shtml (дата обращения: 16.01.2024).

³ Там же.

⁴ План развития искусственного интеллекта нового поколения.

⁵ Artificial Intelligence for Europe.

⁶ European Declaration on Digital Rights and Principles. 23.01.2023. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_2023_023_R_0001 (дата обращения: 16.01.2024).

плуатации всемирного рынка сделала производство и потребление всех стран космополитическим... Исконные национальные отрасли промышленности уничтожены и продолжают уничтожаться с каждым днем. Их вытесняют новые отрасли промышленности, введение которых становится вопросом жизни для всех цивилизованных наций» [Маркс, Энгельс, 1955]. Технологии, программное обеспечение, базы данных и т. д. выступают интеллектуальной собственностью, главными активами и коммерческой тайной ИТ-компаний. По этой причине в условиях развития ИИ контроль над бизнесом становится критически важным. Однако в вопросе регулирования искусственного интеллекта предлагаются декларации вместо решений, например: «обязательства по повышению прозрачности не окажут непропорционально сильного воздействия на право на защиту интеллектуальной собственности, поскольку они будут ограничены информацией, строго необходимой для того, чтобы люди могли реализовать свое право на эффективную правовую защиту и прозрачность...»¹. В китайских документах зафиксированы намерения четко следовать «разделению функций правительства и рынка», но при этом «использовать преимущества правительства в планировании и руководстве, обеспечении безопасности, рыночном регулировании, соблюдении экологических и формулировании этических норм»².

Этика и безопасность. Во всех рассмотренных документах обсуждаются этические аспекты использования искусственного интеллекта: права, безопасность, доверие, прозрачность. На основе документа Еврокомиссии «Укрепление доверия к человекоориентированному искусственному интеллекту»³ группа экспертов высокого уровня по ИИ выпустила рекомендации по этике для заслуживающего доверия искусственного интеллекта⁴. Согласно краткой формуле, ИИ должен быть законным (соблюдать все применимые законы и правила), этичным (уважать этические принципы и ценности), надежным как с технической точки зрения, так и с учетом социальной среды.

Основная цель ЗИИ – безопасность людей. В документе риски классифицированы таким образом: неприемлемые, а значит, запрещенные как противоречащие ценностям ЕС; высокие для здоровья, безопасности или основных прав – регулируемые, и минимальные⁵.

В группу неприемлемого риска включены «системы искусственного интеллекта, которые используют подсознательные методы ниже порога сознания человека для существенного изменения его поведения таким образом, что это причиняет или может причинить физический или психологический вред этому человеку или третьей стороне... используют возможные уязвимости, обусловленные возрастом или физической или умственной неполноценностью... предназначенные для оценки

¹ Proposal for a Regulation...

² План развития искусственного интеллекта нового поколения.

³ Building Trust in Human-Centric Artificial Intelligence. COM/2019/168 final. 08.04.2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52019DC0168> (дата обращения: 16.01.2024).

⁴ Ethics guidelines for trustworthy AI. 08.04.2019. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai> (дата обращения: 16.01.2024).

⁵ Proposal for a Regulation...

или установления рейтинга надежности физических лиц... на основе их социального поведения или известных или прогнозируемых личностных характеристик». Запрещено «использование систем удаленной биометрической идентификации “в реальном времени” в общедоступных местах в целях обеспечения правопорядка», за исключением ряда случаев, для которых требуется разрешение судебного органа. Однако «в должным образом обоснованной чрезвычайной ситуации можно начать использовать систему без разрешения и запрашивать авторизацию уже во время использования или по ее окончании»¹.

11 октября 2023 г. в Китае был опубликован проект основных требований безопасности для служб генеративного искусственного интеллекта². В предложенном для компаний стандарте детально описаны риски и процедуры надзора, которые применяются к данным, используемым для обучения моделей; контента, сгенерированного ими и другие меры. В документе определен 31 риск, среди которых: «подстрекательство к свержению государственной власти и социалистического строя; то, что ставит под угрозу национальную безопасность... разжигание сепаратизма или подрыв национального единства и социальной стабильности; пропаганда терроризма или экстремизма; пропаганда национальной ненависти или этнической дискриминации; пропаганда насилия». Запрещен контент, содержащий дискриминацию по этносу, убеждениям, национальному и гендерному признакам. В числе коммерческих рисков – нарушение прав интеллектуальной собственности, разглашение коммерческой тайны, «использование алгоритмов, данных, платформ и т. д. для ведения монополистической или недобросовестной конкуренции». Для физических лиц и их прав – угроза физическому или психическому здоровью, оскорбление репутации или чести, нарушение права на неприкосновенность частной жизни и личной информации. Таким образом, многие черты китайского подхода к регулированию ИИ на практике являются универсальными.

Некоторые оценки и факты

Если в документах КНР отмечается, что «Китай все еще находится в процессе индустриализации, и... разрыв по сравнению с развитыми странами велик... Способность к самостоятельному развитию инноваций слаба... высокотехнологичное оборудование сильно зависит от зарубежных стран»³, то европейским свойственна амбициозность. Евросоюз упоминается как лидер, имеющий «давнюю традицию академического превосходства», «признанный лидер в области робототехники» и в инновационных стартапах. Из этого, с точки зрения ЕС, следуют блестящие пер-

¹ Там же.

² Basic Safety Requirements for Generative Artificial Intelligence Services (Draft for Feedback). Chinese National Information Security Standardization Technical Committee. 11.11.2023. URL: <https://www.tc260.org.cn/upload/2023-10-11/1697008495851003865.pdf> (дата обращения: 16.01.2024).

³ Made in China 2025. State Council. 08.05.2015. URL: https://cset.georgetown.edu/wp-content/uploads/t0432_made_in_china_2025_EN.pdf (дата обращения: 16.02.2024).

спективы в области искусственного интеллекта. Евросоюз стремится к лидерству в области разработки ИИ: «ЕС должен быть впереди технологических разработок в области искусственного интеллекта»¹. Закон об ИИ направлен на «превращение Евросоюза в ведущего мирового игрока в разработке безопасного, надежного и этичного искусственного интеллекта»². С точки зрения Еврокомиссии, ЗИИ устанавливает первую в истории всеобъемлющую правовую основу, которая устраняет риски, связанные с ИИ, и позволяет ЕС играть ведущую роль в мире, а также содействует уникальное и перспективное определение искусственного интеллекта³.

Однако сразу после одобрения ЗИИ президент Франции Э. Макрон заметил, что это «не лучшая идея регулировать базовые модели больше, чем в других странах», имея в виду французские ИИ-системы «Мистраль ИИ» (*Mistral AI*) и «Лайтон» (*LightOn*). Французский министр цифровых технологий Ж.-Н. Барро заявил о необходимости «избежать подавления европейских новаторов чрезмерно жестким регулированием» и продолжить дискуссию. Еврокомиссар по цифровым технологиям Т. Бретон ответил, что «текст утвержден и закрыт для обсуждения»⁴. Париж, в частности, беспокоит положение ЗИИ об обнародовании подробного реестра данных, используемых для обучения программного обеспечения. Основатель *Mistral AI* А. Менш пояснил, что «полная прозрачность... будет означать смерть компании», поскольку «95% технологического ноу-хау Мистраля – это структура его баз данных»⁵.

Некоммерческие организации, разрабатывающие ИИ, расценивают закон как сдерживающий фактор, который ставит их в неравные условия с частными компаниями. Международная ассоциация разработчиков «Крупномасштабная открытая сеть искусственного интеллекта» (*Large-scale Artificial Intelligence Open Network, LAION*) обратилась к Европарламенту с предложением защитить их от непропорционального влияния ЗИИ, предупреждая, что «сдерживание ИИ с открытым исходным кодом поставит под угрозу цифровую безопасность, экономическую конкурентоспособность и стратегическую независимость Европы»⁶.

Кроме того, против ЗИИ выступили правозащитные организации. Например, Международная амнистия требует полного запрета систем автоматического распознавания лиц и сожалеет об исключении «вопросов национальной безопасности, обороны и военных целей из сферы действия Закона об искусственном интеллекте»⁷. По мнению организации, исторический шанс был упущен, а взамен создан «опасный

¹ White Paper On Artificial Intelligence.

² Proposal for a Regulation...

³ Там же.

⁴ Piquard A. Intelligence artificielle: la France n'a pas renoncé à assouplir l'AI Act. *Le Monde*. 15.12.2023. URL: https://www.lemonde.fr/economie/article/2023/12/15/intelligence-artificielle-la-france-n-a-pas-renonce-a-assouplir-l-ai-act_6206049_3234.html (дата обращения: 16.01.2024).

⁵ Там же.

⁶ A Call to protect open-source AI in Europe. *LAION.ai*. 28.04.2023. URL: <https://laion.ai/notes/letter-to-the-eu-parliament/> (дата обращения: 16.01.2024).

⁷ Proposal for a Regulation...

прецедент»¹. Европейское академическое сообщество также критикует закон. Например, С. Томмази считает одним из важнейших положений как ЗИИ, так и предшествовавшего ему Закона о цифровых услугах то, что в них риск дискриминации рассматривается в качестве системного [Tommasi, 2023].

Н.Т. Николинакос на основе анализа замечаний крупнейших корпораций и общественных организаций к проекту закона показывает широкий спектр сложных проблем, которые как в силу комплексности и масштаба, так и противоположных интересов заинтересованных сторон представляют предмет постоянного острого обсуждения в поиске временных компромиссов, что осложняется развитием технологий ИИ. Однако институты Евросоюза решили закончить дискуссию, чтобы одобрить законопроект в намеченные сроки. При этом основная проблема заключается в толковании понятия «искусственный интеллект». Представители бизнес-сообщества считают, что под слишком широкое определение подпадают почти все алгоритмы, любые программные продукты, не имеющие признаков ИИ. С другой стороны, представители гражданского общества выступают против слишком узкого перечня запрещенных систем [Nikolinakos, 2023].

Дискуссии о регулировании ИИ идут на фоне развития американских, китайских – «Алибаба» (*Alibaba*), «Байду» (*Baidu*), «Хуавэй» (*Huawei*), Тенсент (*Tencent*), «Сяоми» (*Xiaomi*) – и южнокорейских – «Самсунг» (*Samsung*) – транснациональным компаний в области информационных технологий. Согласно докладу австралийского аналитического центра, Китай лидирует в 37 из 44 важнейших технологий, в частности: суперкомпьютеры, квантовые технологии, робототехника, энергетика, биотехнологии, ИИ, машинное обучение, дроны. США – в остальных семи: проектирование и разработке полупроводников и интегральных схем, высокопроизводительные вычисления, квантовые вычисления и т. д. Доклад подготовлен на основе анализа научных публикаций в *WoS Core Collection*, т. е. не учитывает базы данных Китая [Gaida et al., 2023].

Общие и отличительные черты

В оценках ЗИИ отмечается недостаточное внимание законодателей к занижению использования ИИ и стремлению компаний самим формировать стандарты. Слабо обозначена проблема долгосрочного и малозаметного воздействия ИИ на общество. Например, фейковый контент, не влияя напрямую на права или здоровье индивида, снижает доверие к научной информации, продвигает товары, услуги и идеологии, которые «могут способствовать существенным и потенциально вредным изменениям на наших рынках, в демократиях и информационных экосистемах» [Clarke, Whittlestone, 2021]. В документах КНР среди рисков назван «неточ-

¹ Intelligence artificielle: Pourquoi l'accord de l'Union européenne est une occasion manquée. Amnesty International France. 14.12.2023. URL: <https://www.amnesty.fr/actualites/intelligence-artificielle-pourquoi-l-accord-de-l-union-europeenne-est-une-occasion-manquee> (дата обращения: 16.01.2024).

ный контент, который явно не соответствует общепринятым научным знаниям или общепринятому восприятию»¹.

Брюссель традиционно критикует Пекин за исключительно декларативное обращение к проблематике прав человека и верховенства закона. Однако С. Сакс считает, что китайское руководство создает наиболее широкоохватывающий режим управления киберпространством и информационно-коммуникативными технологиями в мире². Исследователи пишут о пробуждении конфиденциальности в Китае [Wang, Yu, 2015]. Реагируя на это, власти формируют нормативную базу, обеспечивающую надежную защиту потребителей. Х. Робертс полагает, что государственный надзор и цензура отражают не только авторитаризм, но и социально-политическую концепцию прав, описываемую как «сильная защита потребителей и слабая защита граждан». В ней информационная конфиденциальность выступает предметом «взаимных обязательств государства и граждан» [Roberts, 2021]. Такой подход происходит из конфуцианства, в этике которого формулируется предпочтение определенному образу жизни [Yao, 1999] и стремление к самосовершенствованию [Rozi, 2020].

Евросоюз, несмотря на то что определяет права человека как универсальные, делает ставку на запретительные меры. Китайский подход оценивается как релятивистский, согласно которому жизнь, стабильность, экономическое развитие имеют приоритет над гражданскими и политическими правами [Oud, Drinhausen, 2021]. Вместе с тем все больше западных исследователей полагают, что руководство КНР укрепляет правовой порядок, судебную власть на основе закрепленного в Конституции собственного перечня прав человека, ключевое отличие которого – дополнение прав обязанностями [Литвак, Помозова, 2021].

С этой проблемой связан запрет в ЗИИ систем социального контроля, или социального скоринга для рейтинга надежности физических лиц, за который Китай подвергается критике. Однако запрещенные практики и защищаемые права схожи в европейских и китайских документах. Теракты в странах Европы (Франции, Германии, Испании, Бельгии) в большинстве случаев осуществляли люди, находившиеся под наблюдением служб безопасности, в т. ч. с применением систем ИИ [Гаджимурарова, 2021; Грачев, Корнилова, 2020]. Следовательно, и ЕС, и КНР используют искусственный интеллект в одинаковых целях, но в Китае теракты прекратились, а в Европе они продолжают [Галицкая, 2022]. Другими словами, европейские государства, декларируя приоритет прав человека, собирают личные данные, но не выполняют обязательства перед гражданами и не обеспечивают их безопасность в полной мере. Это порождает страх и недоверие многих европейцев к власти и сопротивление разработке и внедрению новых технологий. Среди различных противников научно-технического прогресса (сторонники медленной жизни, устойчивого развития и альтернативной энергетики, анархо-примитивисты, энвайронментали-

¹ Basic Safety Requirements for Generative Artificial Intelligence Services.

² Sacks S. China's Emerging Cyber Governance System. Center for Strategic and International Studies (CSIS). URL: <https://www.csis.org/programs/strategic-technologies-program/resources/china-cyber-outlook/chinas-emerging-cyber> (дата обращения: 16.01.2024).

сты и др.) наиболее влиятельны именно европейские группы, идеологи и активисты [Уланова, 2020].

Социологи отмечают, что в ЕС изменилось отношение граждан к персональным данным: люди публикуют все больше личной информации в социальных сетях. Родившиеся в начале 1980-х – середине 1990-х гг. более чувствительны к безопасности, чем молодежь, так как были свидетелями роста преступности и терактов в 2000-е гг. Они воспринимают системы наблюдения как необходимость¹. Граждане КНР наиболее положительно оценивают внедрение искусственного интеллекта: 78% респондентов (наивысший показатель в мире) считают, что у продуктов и услуг, использующих ИИ, больше преимуществ, чем недостатков. Для сравнения: в США 35% опрошенных согласны с этим утверждением, в Германии – 37%, в Нидерландах – 33%, во Франции – 31%².

Китайское правительство также собирает личные данные (все компании обязаны оказывать необходимое содействие властям) для обеспечения антитеррористической безопасности и объясняет, как полученная информация будет использована. В марте 2024 г. для публичного обсуждения был опубликован проект Закона КНР об искусственном интеллекте³. Большинство ключевых проблем развития и регулирования ИИ в нем описаны в формулировках, схожих с ЗИИ. Например, присутствуют такие аспекты, как национальная безопасность и общественные интересы.

Многообразие проблем, вызванных новыми технологиями, требует поиска новых подходов к регулированию создания и использования ИИ. Например, разработчики опасаются растущего разнообразия терминов и определений. Программисты по-разному трактуют такие понятия, как объяснимость и прозрачность [Schneeberger et al., 2023], которые активно используют политики. Среди различных подходов можно отметить конструктивную критику ЗИИ сторонниками ордолиберализма, которые пытаются сочетать интересы бизнеса с гражданскими интересами. В частности, М. Вёрсдорфер относит к сильным сторонам закона юридически обязательный характер, экстерриториальность и институциональные новации. Вместе с тем он указывает на неэффективность его имплементации вследствие слабости или отсутствия механизмов надзора и контроля, а также недостаточного финансирования и кадрового обеспечения [Wörsdörfer, 2023]. Эта концепция не является ведущей, но влияет на осмысление общего процесса экономического и социального развития в Европе, включая взаимодействие интеграционных и дезинтеграционных тенденций [Громыко, 2022].

¹ Nabat Y. Données personnelles : comment nous avons peu à peu accepté d'en perdre le contrôle. The Conversation. 11.12.2023. URL: <https://theconversation.com/donnees-personnelles-comment-nous-avons-peu-a-peu-accepte-den-perdre-le-controle-218290> (дата обращения: 16.01.2024).

² Global opinions and expectations about Artificial Intelligence. IPSOS. 01.2022. URL: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-01/Global-opinions-and-expectations-about-AI-2022.pdf> (дата обращения: 16.01.2024).

³ 中华人民共和国人工智能法 (学者建议稿) [Закон Китайской Народной Республики об искусственном интеллекте (проект) 2024]. URL: <https://perma.cc/L9E4-5K3V.2024> (дата обращения: 22.05.2024).

Заключение

Технологии искусственного интеллекта становятся определяющим фактором в международной конкуренции. Китай и США ясно понимают риски, связанные с глобальным соперничеством в этой области, и пока только разрабатывают законы, регулирующие ИИ. Евросоюз больше сосредоточен на тактических и идеологических вопросах. В результате ЗИИ, с одной стороны, сдерживает развитие технологий, с другой – вызывает недовольство правозащитников.

Использование искусственного интеллекта влечет ряд проблем. Например, системы ИИ, собирая и анализируя данные о поведении человека, не только персонализируют рекламу, но и влияют на всю информацию, которую видит пользователь, на его решения и поведение. В зависимости от ценностей заказчиков, разработчиков и пользователей существуют различные подходы к регулированию. Тревога и недоверие, отраженные в документах Евросоюза, свойственны большей части европейского общества, которая опасается, что власть и бизнес могут использовать ИИ для контроля, манипулирования и получения сверхприбылей. Институты ЕС уверяют в обратном, но фактически оставляют способы обхода законодательства, часто демонстрируют некомпетентность в технических вопросах, приоритет решения бюрократических задач, невнимание к заботам граждан и бизнеса. Пекин заявляет об использовании ИИ-технологий для контроля бизнеса и защиты граждан от незаконных действий и считает государственную и общественную безопасность основой развития и существования общества.

Западные эксперты указывают на прогресс институционализации и имплементации прав человека в Китае. В условиях глобальной конкуренции КНР активно совершенствует этику ИИ. Потенциальное применение искусственного интеллекта в правовой сфере выступает следующим этапом на пути устранения субъективного человеческого фактора из принятия решений в соответствии с законом. Подход к регулированию искусственного интеллекта в ЕС может трансформироваться с учетом китайского опыта в этой сфере, поскольку применение ИИ связано с тем, сможет ли он продемонстрировать эффективность в экономике и безопасности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Гаджимурадова Г.И. (2021) Информационные технологии и противодействие различным видам экстремизма в эпоху глобализации. Научный результат. *Социология и управление*. № 7(2). С. 40–48.

Галицкая Н.В. (2022) Правовые аспекты антитеррористической безопасности: опыт современного Китая. *Административное и муниципальное право*. № 3. С. 34–46.

Грачев С.И., Корнилова К.А. (2020) Обсуждение контртеррористической политики ФРГ в публичных выступлениях глав ключевых министерств (2013–2018 гг.). *Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского*. № 4. С. 14–22.

Громыко Ал.А. (ред.) (2022) *Европа в кризисном мире*. Издательство «Весь Мир», Москва. 376 с. DOI: 10.55604/9785777708953

Литвак Н.В., Помозова Н.Б. (2021) Концептуальные подходы к правам человека в Европейском союзе и КНР. *Современная Европа*. № 5. С. 56–67. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520215667>

Маркс К., Энгельс Ф. (1955) Манифест Коммунистической партии. *Сочинения*. Т. 4. Государственное издательство политической литературы, Москва. 638 с.

Уланова А.Е. (2020) Образ противника технологий в рассказе А. Азимова «Раб корректуры»: современная интерпретация. *Концепт: философия, религия, культура*. Т. 4. № 2(14). С. 135–143. DOI: <https://doi.org/10.24833/2541-8831-2020-2-14-135-143>

Clarke S., Whittlestone J. (2021) *Submission of Feedback to the European Commission's Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence*. Centre for the Study of Existential Risk, Cambridge, UK. URL: <https://www.cser.ac.uk/resources/feedback-european-regulation/> (дата обращения: 16.01.2024).

Gaida J., Wong-Leung J., Robin St., Cave D. (2023) ASPI's Critical Technology Tracker: The global race for future power. *Australian Strategic Policy Institute*. 22.09. URL: <https://www.aspi.org.au/report/critical-technology-tracker> (accessed: 16.01.2024).

Nikolinakos N.T. (2023) The Proposed Artificial Intelligence Act and Subsequent 'Compromise' Proposals: Commission, Council, Parliament. *EU Policy and Legal Framework for Artificial Intelligence, Robotics and Related Technologies – The AI Act. Law, Governance and Technology Series*. Vol. 53. Springer, Cham, Switzerland. P. 327–741. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-27953-9_8

Oud M., Drinhausen K. (ed.) (2021) *The Decoding China Dictionary*. Raoul Wallenberg Institute of Human Rights, Lund, Sweden. 63 p. URL: https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2021/03/Decoding-China-Publication_FINAL.pdf (дата обращения: 16.01.2024).

Roberts H. (2022) Informational Privacy with Chinese Characteristics. *The 2021 Yearbook of the Digital Ethics Lab*. Ed. by J. Mökander, M. Ziosi. Springer, Cham, Switzerland. P. 9–23. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-09846-8_2

Rozi F. (2020) Confucian Concept of Self-Cultivation and Social Harmony. *International Journal of Language & Linguistics*. Vol. 7(2). P. 129–136. DOI: 10.30845/ijll.v7n2p15

Schneeberger D., Röttger R., Cabitza F., Campagner A., Plass M., Müller H., Holzinger A. (2023) The Tower of Babel in Explainable Artificial Intelligence (XAI). *Machine Learning and Knowledge Extraction*. Ed. by A. Holzinger, P. Kieseberg, F. Cabitza, A. Campagner, A.M. Tjoa, E. Weippl. Springer, Cham, Switzerland. P. 65–81. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-40837-3_5

Tommasi S. (2023) Risk-Based Approach in the Digital Services Act and in the Artificial Intelligence Act. *The Risk of Discrimination in the Digital Market*. Springer, Cham, Switzerland. P. 73–83. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-43640-6_5

Wang Z., Yu Q. (2015) Privacy trust crisis of personal data in China in the era of Big Data: The survey and countermeasures. *Computer Law & Security Review*. No. 31(6). P. 782–792. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2015.08.006>

Wörsdörfer M. (2023) *The E.U.'s artificial intelligence act: an ordoliberal assessment. AI Ethics*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s43681-023-00337-x>

Yao X. (1999) Confucianism and its Modern Values: Confucian moral, educational and spiritual heritages revisited. *Journal of Beliefs & Values*. No. 20(1). P. 30–40. DOI: <https://doi.org/10.1080/1361767990200103>

Artificial Intelligence in the Politics of the EU and China

N.V. Litvak

Doctor of Sciences (Sociology)

*Professor of the Department of Philosophy. A.F. Shishkina, MGIMO,
Russian Foreign Ministry. 76, Prospect Vernadskogo Moscow, Russia, 119454*

E-mail: koloc1918@mail.ru

N.B. Pomezova

Doctor of Sciences (Sociology)

Leading Researcher of the Centre for Comprehensive European and International Studies (CCEIS), Faculty of World Economy and International Affairs, HSE University. 17, M. Ordynka Str., Moscow, Russia, 119017
E-mail: npomezova@mail.ru

Abstract. The article analyzed different concepts of the regulation of the artificial intelligence in the context of the competition between EU and China. In just the last few years artificial intelligence has evolved from academic research and futuristic discussions into the most dynamically developing practice. The speed and scale of implementation of this technology, and even more so, the prospects, are confusing an increasing number of people – from politicians and businessmen to ordinary citizens and the developers of these AI systems themselves. As a result of a comparative interdisciplinary study of the approaches of the European Union and China to the topic of artificial intelligence, common and distinctive features that are determined by value differences have been identified. The main difference, according to the Europeans themselves, is ethics based on the European understanding of human rights. Modern China, challenging global primacy, is promoting its concept in this area. The examples of problems of ethics, competition, and security show the differences in the regulation of AI implementation processes, as well as the uncertainty that increasingly determines the actions of European politicians. This may contribute to an ideologically determined loss in competition in the field of artificial intelligence. It is possible that, despite solemn statements, Europe will have to use elements of the Chinese pragmatic approach to the problem.

Keywords: artificial intelligence, ethics, human rights, European Union, China, values

DOI: 10.31857/S020170832404003X

REFERENCES

Clarke S., Whittlestone J. (2021) *Submission of Feedback to the European Commission's Proposal for a Regulation laying down harmonised rules on artificial intelligence*, Centre for the Study of Existential Risk, Cambridge, UK. URL: <https://www.cser.ac.uk/resources/feedback-european-regulation/> (accessed: 16.01.2024).

Gromyko A.I. (ed.) (2022) *Evropa v krizisnom mire* [Europe in a world of crisis], “Ves Mir”, Moscow, Russia. DOI: 10.55604/9785777708953 (In Russian).

Gaida J., Wong-Leung J., Robin St., Cave D. (2023) ASPI's Critical Technology Tracker: The global race for future power, *Australian Strategic Policy Institute*, 22.09. URL: <https://www.aspi.org.au/report/critical-technology-tracker> (accessed: 16.01.2024).

Gadzhimuradova G. I. (2021). Informacionnye tekhnologii i protivodejstvie razlichnyh vidam ekstremizma v epohu globalizatsii. Nauchnyj rezul'tat [Information technologies and countering various types of extremism in the era of globalization. Scientific result], *Sociologiya i upravlenie*, 7(2), pp. 40–48. (In Russian).

Galickaya N.V. (2022) Pravovye aspekty antiterroristicheskoy bezopasnosti: opyt sovremennogo Kitaya [Legal aspects of anti-terrorist security: the experience of modern China], *Administrativnoe i municipal'noe pravo*, 3, pp. 34–46. (In Russian).

Grachev S.I., Kornilova K.A. (2020). Obsuzhdenie kontrterroristicheskoy politiki FRG v publichnyh vystupleniyah glav klyuchevykh ministerstv (2013–2018 gg.) [Discussion of Germany's counter-terrorism policy in public speeches of the heads of key ministries (2013–2018)], *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo*, 4, pp. 14–22. (In Russian).

Litvak N.V., Pomozova N.B. (2021) Konceptual'nye podhody k pravam cheloveka v Evropejskom soyuze i KNR [Conceptual approaches to human rights in the European Union and China], *Sovremennaya Evropa*, 5, pp. 56–67. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope520215667> (In Russian).

Marx K., Engels F. (1955) Manifest Kommunisticheskoy partii [Manifesto of the Communist Party], in *Works*, 4, Gosudarstvennoe izdatel'stvo politicheskoy literatury, Moscow, Russia. (In Russian).

Nikolinakos N.T. (2023) The Proposed Artificial Intelligence Act and Subsequent 'Compromise' Proposals: Commission, Council, Parliament, in *EU Policy and Legal Framework for Artificial Intelligence, Robotics and Related Technologies – The AI Act. Law, Governance and Technology Series*, 53, Springer, Cham, Switzerland, pp. 327–741. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-27953-9_8

Oud M., Drinhausen K. (ed.) (2021) *The Decoding China Dictionary*. Raoul Wallenberg Institute of Human Rights, Lund, Sweden. URL: https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2021/03/Decoding-China-Publication_FINAL.pdf (accessed: 16.01.2024).

Roberts H. (2022) Informational Privacy with Chinese Characteristics, in Mökander J., Ziosi M. (ed.) *The 2021 Year-book of the Digital Ethics Lab*, Springer, Cham, Switzerland, pp. 9–23. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-09846-8_2

Rozi F. (2020) Confucian Concept of Self-Cultivation and Social Harmony, *International Journal of Language & Linguistics*, 7(2), pp. 129–136. DOI: 10.30845/ijll.v7n2p15

Schneeberger D., Röttger R., Cabitza F., Campagner A., Plass M., Müller H., Holzinger A. (2023) The Tower of Babel in Explainable Artificial Intelligence (XAI), in Holzinger A., Kieseberg P., Cabitza F., Campagner A., Tjoa A.M., Weippl E. (ed.) *Machine Learning and Knowledge Extraction*, Springer, Cham, Switzerland, pp. 65–81. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-40837-3_5

Tommasi S. (2023) Risk-Based Approach in the Digital Services Act and in the Artificial Intelligence Act, in *The Risk of Discrimination in the Digital Market*, Springer, Cham, Switzerland, pp. 73–83. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-43640-6_5

Wang Z., Yu Q. (2015) Privacy trust crisis of personal data in China in the era of Big Data: The survey and countermeasures, *Computer Law & Security Review*, 31(6), pp. 782–792. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2015.08.006>

Wörsdörfer M. (2023) The E.U.'s artificial intelligence act: an ordoliberal assessment, *AI Ethics*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s43681-023-00337-x>

Yao X. (1999) Confucianism and its Modern Values: Confucian moral, educational and spiritual heritages revisited, *Journal of Beliefs & Values*, 20(1), pp. 30–40. DOI: <https://doi.org/10.1080/1361767990200103>

УДК: 327.7; 327.81

МНОГОСТОРОННЯЯ ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ КАК ИНСТРУМЕНТ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ БРИТАНИИ

© 2024 **ЛЕБЕДЕВА Ольга Владимировна**

Доктор исторических наук

Профессор кафедры дипломатии МГИМО МИД России

119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76

E-mail: o.lebedeva13@gmail.com

© 2024 **ШАТАЛОВ Артемий Сергеевич**

Атташе Департамента международных организаций МИД России

соискатель МГИМО МИД России

119454, Россия, Москва, пр. Вернадского 76

E-mail: artemiyshatalov@gmail.com

Поступила в редакцию 12.03.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. В статье проанализирована концепция социально-гуманитарного сотрудничества как отдельное направление внешней политики государства. На примере Британии продемонстрировано единство концептуальных подходов и их имплементации в национальное законодательство в области содействия международному развитию (СМР) и оказания гуманитарной помощи как двух элементов социально-гуманитарной политики. Изменение подходов Лондона к взаимодействию с гуманитарными агентствами системы ООН свидетельствует о смещении доктринальных приоритетов в сторону экстренной помощи и отдельных реципиентов (Афганистан, страны Африки южнее Сахары) после 2020 г. Вместе с тем темпы урезания финансирования гуманитарного содействия не соответствуют целям, заявленным правительством. На основе статистических данных 2005–2023 гг. выделены два периода социально-гуманитарной политики Британии в области многостороннего гуманитарного реагирования: 2005–2020 гг. и 2020–2023 гг. В первый период увеличение объемов средств, выделяемых Британией на чрезвычайное гуманитарное реагирование, соответствовал общему росту глобальных гуманитарных потребностей. В 2020–2023 гг. Британия снизила при-

оритетность почти всех каналов многостороннего гуманитарного содействия, несмотря на резкое увеличение запрашиваемых агентствами ООН средств и общую деградацию гуманитарной ситуации в мире. Во второй период Лондон сосредоточился на оказании продовольственной помощи и значительно сократил финансирование других направлений, что обусловлено ухудшением гуманитарной ситуации в ключевых странах – получателях британской помощи и политизацией гуманитарного содействия.

Ключевые слова: гуманитарная помощь, содействие международному развитию, СМР, официальная помощь развитию, Великобритания, ООН

DOI: 10.31857/S0201708324040041

Гуманитарная политика и социально-гуманитарное сотрудничество в дипломатии

Под гуманитарной политикой и гуманитарным сотрудничеством зачастую подразумевают международное культурное сотрудничество [Неймарк, 2022], оказание экстренной гуманитарной помощи [Скрипка, 2022], меры в области содействия международному развитию (СМР) [Годованюк, 2018]. В данной статье гуманитарная политика определена как политика государства в области использования инструментов мягкой силы в широком смысле, т. е. как совокупность вышеперечисленных подходов. Такая трактовка содержится в российских доктринальных документах. В ст. 17 Концепции гуманитарной политики РФ за рубежом 2022 г. к направлениям гуманитарной политики относят мероприятия по продвижению отечественной науки, образования, культуры, молодежных обменов, спорта, а также «оказанию Россией другим государствам помощи в чрезвычайных ситуациях» и «реализации проектов в сфере содействия международному развитию»¹.

Российский термин «гуманитарная политика» нетождественен понятию «сотрудничество в гуманитарной сфере» (*humanitarian cooperation*) в доктринальных документах Британии. Например, согласно Рамочному документу в области гуманитарной политики Форин-офиса 2022 г., Лондон реализует положения Стратегии международного развития в первую очередь по «повышению гуманитарной готовности и гуманитарного реагирования»². Гуманитарная политика в политической традиции Британии – комплекс мер по чрезвычайному реагированию на кризисы (оказание гуманитарной помощи) и борьбе с глобальными проблемами в области развития (бедность, голод, неравенство и др.). Таким образом, британский подход к гуманитарному сотрудничеству в документах коррелирует с российским, за исключением культурно-гуманитарного сотрудничества. Директор департамента по многосторон-

¹ Концепция гуманитарной политики Российской Федерации за рубежом. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/official_documents/1829856/#sel=30:3:g,30:3:g (дата обращения: 15.12.2023).

² UK Humanitarian Framework. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1118651/UK_Humanitarian_Framework.pdf (дата обращения: 15.12.2023).

нему гуманитарному сотрудничеству и культурным связям МИД России (ДМГК) А.С. Алимов отмечает, что гуманитарная политика включает культурно-гуманитарное сотрудничество, оказание гуманитарной помощи и СМР¹. Первое направление относится к сфере деятельности ДМГК, второе – к компетенции ряда других департаментов министерства, в ведении которых находится проблематика социально-экономического сотрудничества и развития.

Исходя из подобного разделения полномочий и подходов, частично общих для британской и российской дипломатии, в исследовании социально-гуманитарное сотрудничество трактуется как мероприятия по оказанию чрезвычайной и плановой гуманитарной помощи и содействию международному развитию. Это определение указывает на социально-экономические причины международных проблем и противопоставлено понятию «культурно-гуманитарное сотрудничество».

В статье рассмотрены концептуальные основы социально-гуманитарной политики Британии и особенности их реализации с 2005 г. по 2020 г. на примере многосторонней гуманитарной помощи по линии Организации Объединенных Наций. ООН играет ключевую роль в области решения глобальных проблем и обладает широкой сетью профильных гуманитарных агентств². Британия выступает одним из их крупнейших доноров.

Многостороннее социально-гуманитарное сотрудничество: особенности функционирования и направления эволюции

В условиях роста числа и масштабов гуманитарных кризисов в мире, вызванных вооруженными конфликтами, природными катастрофами и стихийными бедствиями, проведение операций по оказанию гуманитарной помощи становится одним из ключевых направлений международного сотрудничества [Лебедева, 2023]. Исследования этой тематики начались в 1950-е гг., когда вопросы СМР были вынесены на повестку дня глобальных институтов. В дальнейшем западные авторы уделяли особое внимание анализу многосторонней гуманитарной помощи в рамках официальной помощи развитию (ОПР) по классификации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), т. е. в связке с СМР [Singer, 2007; Chong, 2013; Hynes, 2013; Scott, 2015]. Д.А. Дегтерев указывал на использование содействия международному развитию в качестве инструмента «мягкой силы» и увязку помощи с военно-политическими и экономическими требованиями [Дегтерев, 2014]. А.К. Морозкина

¹ Александр Алимов о гуманитарном сотрудничестве и «мягкой силе» России. Радио Спутник. 02.11.2023. URL: <https://radiosputnik.ria.ru/20231102/1906949210.html> (дата обращения: 15.12.2023).

² К гуманитарным органам и специальным учреждениям ООН относятся Всемирная продовольственная программа ООН (ВПП), Программа развития ООН (ПРООН), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Ближневосточное агентство ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) и др.

на основе анализа эффективности современных программ помощи отмечала сокращение объемов содействия наиболее нуждающимся странам и уменьшение доли безвозмездной помощи (к которой относится гуманитарная помощь) и выдвинула тезис о снижении эффективности современного СМР в целом [Морозкина, 2019].

Инструменты содействия международному развитию, в т. ч. оказание многосторонней гуманитарной помощи, могут быть направлены не только на решение проблем стран-получателей, но и достижение политических и экономических целей стран-доноров [Nunnenkamp, Thiele, 2006; Барановский и др., 2018]. Р. МакКинли и Р. Литтл приводят в пример СМР США во время холодной войны, основой которого выступал План Маршалла [McKinley, Little, 1979].

Социально-гуманитарная политика требует специальных каналов применения. Это позволяет говорить о появлении гуманитарной дипломатии, которая концентрируется на выработке форматов двустороннего и многостороннего взаимодействий для повышения эффективности оказываемой помощи и продвижения национальных интересов. В российской литературе термин «гуманитарная политика» введен Е.С. Громогласовой. Исследовательница подчеркивала необходимость взаимодополнения средств двусторонней и многосторонней гуманитарной дипломатии. Помощь может поступать непосредственно от страны-донора к стране-реципиенту (двусторонняя помощь) [Громогласова, 2018] или принимать форму взносов государств на покрытие текущих расходов и программ международных организаций, осуществляемых в партнерстве с правительствами (многосторонняя помощь). Преимуществами многосторонней помощи и многосторонней гуманитарной дипломатии выступают наличие глобальных координационных механизмов, богатый экспертный опыт, транспортно-логистический и закупочный потенциал, возможность оперативно и комплексно оценивать гуманитарные потребности на местах, высокий уровень доверия со стороны получателей помощи и доноров (деполитизация гуманитарного содействия). Таким образом, необходимо уделять особенное внимание многосторонним механизмам социально-гуманитарной внешней политики, в первую очередь – оказания гуманитарной помощи по линии гуманитарных агентств ООН [Богатырева, 2022].

Концептуальные основы внешней социально-гуманитарной политики Британии

Современную систему социально-гуманитарного сотрудничества Британии регулируют четыре ключевые законодательные акты, которые охватывают как программы СМР, так и оказание гуманитарной помощи. Базовые принципы оказания содействия международному развитию заложены в законе «О международном развитии» 2002 г. Ключевые цели СМР и гуманитарной помощи – продвижение целеустановок устойчивого развития и улучшение благосостояния развивающихся стран. Профильный министр¹ обладает полномочиями оказывать «помощь, кото-

¹ Должность профильного министра по вопросам международного развития с перерывами существовала до сентября 2020 г. Впервые самостоятельное министерство заморского развития было создано лейбористским правительством Г. Вильсона в 1964 г. В 1970 и 1979 гг. консерваторы упразднили его. В 1997 г. лейборист Т. Блэр учредил отдельное министер-

рая, вероятно, будет содействовать снижению уровня бедности». Британский подход к СМР получил дальнейшее развитие в законах «Об отчетности и прозрачности» 2006 г.¹ и «О международном развитии (равенство полов)» 2014 г.²

Ключевую роль в определении финансирования играет закон «О международном развитии (официальная цель СМР)» 2015 г., в котором зафиксирован размер выделяемой помощи в объеме 0,7% ВНД на основе резолюции ГА ООН 2626 (XXV) «Международная стратегия развития на второе Десятилетие развития ООН»³. Британия поддержала резолюцию в 1970 г., но достигла этого показателя только в 2013 г.

Вопросам социально-гуманитарной политики посвящены профильные документы стратегического планирования Форин-офиса. К ним можно отнести стратегии (например, Стратегия международной помощи 2015 г., в которой СМР и оказание гуманитарной помощи поставлены в один ряд с укреплением безопасности и оборонного потенциала)⁴ и рамочные документы (*framework*)⁵. Они различаются горизонтом планирования и уровнем концептуализации ключевых принципов содействия международному развитию и оказания гуманитарной помощи. Стратегии фиксируют приоритеты на долгосрочную перспективу и устанавливают глобальные приоритеты, в то время как рамочные документы задают цели, формулируют способы их достижения на период от двух до пяти лет, направлены на определенные регионы и достижение конкретных показателей, содержат установочные сроки реализации мероприятий.

Пандемия *COVID-19* вынудила британское правительство пойти на беспрецедентные меры для поддержки экономики, что привело к дефициту государственного бюджета. Согласно оценкам министерства финансов, объем государственного долга на декабрь 2020 г. достиг 100% – худший показатель за несколько десяти-

ство международного развития (ММР). В результате упразднений функции профильного министерства передавались Форин-офису. Сегодня государственный министр по делам развития (*Minister of State for Development*) фактически занимает должность заместителя министра иностранных дел и по делам развития. В 2023 г. название должности и ее функционал изменились: добавилась формулировка «по делам Африки». На протяжении 2010-х гг. доля совокупного бюджета на цели СМР, выделяемого ММР, сокращалась в пользу Форин-офиса и других министерств. В 2019 г. министерство распоряжалось только 73,2% общих средств в области содействия международному развитию (СМР).

¹ International Development (Reporting and Transparency) Act 2006. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/31/pdfs/ukpga_20060031_en.pdf (дата обращения: 15.12.2023).

² International Development (Gender Equality) Act 2014. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/9/contents/enacted/data.htm> (дата обращения: 15.12.2023).

³ International Development Strategy for the 2nd United Nations Development Decade. 1971. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/201726> (дата обращения: 15.12.2023).

⁴ UK aid: tackling global challenges in the national interest. 2015. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a81adae40f0b623026989a0/ODA_strategy_final_web_0905.pdf (дата обращения: 15.12.2023).

⁵ UK Humanitarian Framework.

титетий. Осложнение макроэкономической ситуации привело к сокращению объемов СМР и гуманитарной помощи и корректировке концептуальных основ их оказания.

В ноябре 2020 г. министр финансов Р. Сунак, представляя Парламенту основы бюджетного планирования на следующий год, объявил о временном сокращении профильного финансирования до 0,5% ВНД. Это поддержал министр иностранных дел Д. Рааб¹. Взамен Стратегии международной помощи 2015 г. Форин-офис выделил новые приоритеты, в т. ч. продвижение британского лидерства в координации международных усилий по ликвидации глобального голода и концентрация усилий на странах, с которыми у Британии общие интересы в области развития, экономики и обеспечения безопасности. Новые принципы отражены в Белой книге по международному развитию 2023 г.²

Концептуальные основы оказания гуманитарной помощи во внешней политике Британии

Предоставление гуманитарной помощи регулируется теми же документами, что и СМР. Британский подход предполагает, что гуманитарная помощь и ОПР дополняют друг друга, а готовность к оказанию первой одновременно спасает жизни и выступает примером эффективного гуманитарного финансирования³. Гуманитарная помощь зачастую включается в финансирование развития, например в статистике⁴ комитета содействия развитию ОЭСР⁵. Следовательно, декларируемые принципы социально-гуманитарной политики с акцентом на СМР распространены на оказание гуманитарной помощи.

Единственное отдельное упоминание гуманитарной помощи содержится в законе «О международном развитии» 2002 г. В соответствии со ст. 3 министр иностранных дел может предоставить «любому лицу или организации помощь с целью облегчения последствий катастрофы природного или техногенного характера или

¹ Official Development Assistance: Foreign Secretary's statement. 11.2020. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/official-development-assistance-foreign-secretarys-statement-november-2020> (дата обращения: 15.12.2023).

² A White Paper on International Development. International development in a contested world: ending extreme poverty and tackling climate change. 11.2023. URL: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6560874b0c7ec8000d95bdcf/international-development-in-a-contested-world-ending-extreme-poverty-and-tackling-climate-change.pdf> (дата обращения: 15.12.2023).

³ The Humanitarian-Development nexus. URL: <https://www.unicef.org/eu/humanitarian-development-nexus> (дата обращения: 15.12.2023).

⁴ Net ODA. URL: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> (дата обращения: 15.12.2023).

⁵ К ним, например, относят взносы в ВПП, выполняющую преимущественно гуманитарные функции. К ОПР могут относиться проекты по развитию систем школьного питания, находящиеся на стыке гуманитарной помощи и содействия развитию, однако их доля в общих взносах Всемирной продовольственной программы очень мала. В то же время, с точки зрения ОЭСР, любые взносы в ВПП попадают под определение ОПР.

другой чрезвычайной ситуации для населения одной или нескольких стран за пределами Соединенного Королевства». Таким образом, фактически оказание гуманитарной помощи наряду с поддержкой британских заморских территорий и выплатой взносов в многосторонние банки развития – исключение из принципа ориентации на устойчивое развитие и/или долгосрочное сокращение уровня бедности.

Косвенные ссылки на гуманитарную помощь присутствуют в законе «Об отчетности и прозрачности» 2006 г. В нем речь идет о международной помощи по достижению первых семи Целей ООН в области устойчивого развития (ЦУР) (до 2015 г. – Целей развития тысячелетия). Некоторые из них, например ЦУР-2 (ликвидация голода) и ЦУР-6 (чистая вода и санитария) преимущественно выполняют гуманитарные агентства ООН (ВПП и ВОЗ соответственно) в рамках чрезвычайной и плановой гуманитарной помощи.

Закон 2002 г. запрещал оказывать связанную, или обусловленную (*earmarked/tied*) помощь. Однако в отчетах ООН присутствует статистика о выплате Британией несвязанных и связанных взносов в различные международные организации. Речь идет о разных трактовках этого термина: обусловленность взноса, с точки зрения британского законодательства, предполагает связь с дополнительными условиями (например, предоставление преференциального режима британским экономоперам). Аналогичной трактовки придерживается Комитет по СМР ОЭСР – наиболее влиятельная международная структура в области ОПР, членом которой является Британия¹.

С точки зрения ООН, обусловленный взнос – это взнос в бюджет организации с указанием страны-бенефициара или отдельного проекта. Несвязанный не предназначен для конкретной страновой гуманитарной операции и выплачивается в бюджет организации с дальнейшим распределением секретариатом по своему усмотрению. Подобные взносы обеспечивают большую предсказуемость мер гуманитарного реагирования и дают организации возможность найти средства на операции, которым не хватает финансирования.

Многосторонняя гуманитарная помощь Британии на современном этапе

В исследовании рассматривается оказание многосторонней гуманитарной помощи с 2005 и 2020 гг. В 2005–2006 гг. была реформирована система чрезвычайного гуманитарного реагирования ООН, в частности был внедрен кластерный подход в гуманитарной деятельности, создан Центральный фонд чрезвычайного реагирования (ЦФЧР), усилилась роль Гуманитарного координатора ООН. Кроме того, это время характеризуется активизацией работы по СМР и повышением эффективности оказываемой помощи, что было отражено в Парижской декларации по повыше-

¹ С точки зрения ОЭСР, связанная помощь – это «официальные гранты и займы, которые ограничивают закупку товаров и услуг экономоперами из страны-донора или небольшой группы стран». *Untying Aid: The Right to Choose*. OECD. URL: http://www.oecd.org/document/50/0%2C3746%2Cen_2649_33721_46345330_1_1_1_1%2C00.html (дата обращения: 05.03.2024).

нию эффективности внешней помощи 2005 г. Таким образом, начался новый структурный этап эволюции глобальной социально-гуманитарной системы, к которой адаптировались национальные структуры. В 2020 г. произошли изменения в британском подходе к социально-гуманитарной политике. В первую очередь корректировка затронула предоставление продовольственной помощи. Впервые на доктринальном уровне появился тезис о помощи не наиболее нуждающимся, а странам со схожими с Британией интересами в области СМР, экономики и безопасности. В этом же году был упразднен ММР и сокращено финансирование системы предоставления СМР и оказания гуманитарной помощи.

Таблица 1

**Финансирование Британией гуманитарных агентств системы ООН и МККК
(млн долл. США, 2005–2022 гг.)**

Год	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2022
Общий объем взносов	550,4	471,1	582,3	676,3	1229,2	1647,9	1879,2	2366,2	1206,6	1414,9
Несвязанные взносы	90,4	111,8	117,5	143,5	142,9	156,7	273,5	413,8	123,4	281,5
ЦФЧР	-	83,7	64,3	94,3	111,2	83,2	173,9	394,6	88,5	61,4
ВПП	83,8	49,1	130,4	108,9	345	309,3	528,6	567,8	310,1	392,5
ЮНИСЕФ	47,8	28	45,4	82,9	134,2	143,8	313,9	309,7	153,1	184,4
УВКБ	15,9	15,3	12,5	23,9	137,6	143,6	85,6	78,1	30,7	36,7
МККК	26,5	23,2	84,4	46,3	66,1	80,8	80,6	109,2	86,7	75,1

Составлено на основе данных сервиса отслеживания гуманитарного финансирования Управления ООН по координации гуманитарных вопросов. URL: [https://fts.unocha.org/donors/2917/flows/2022?f\[0\]=destinationPlanIdName:!](https://fts.unocha.org/donors/2917/flows/2022?f[0]=destinationPlanIdName:!) (дата обращения: 06.11.23).

Изменение объемов добровольных взносов Лондона в международные организации гуманитарного профиля системы ООН и Международного Комитета Красного Креста (МККК) до 2020 г. соответствовало общему росту глобальных гуманитарных потребностей и призывов Организации Объединенных Наций. Всплески финансирования объясняются локальными кризисам (например, рост взносов в УВКБ с 23,9 млн долл. в 2009 г. до 143,6 млн долл. в 2015 г. связан с Арабской весной, гражданской войной в Сирии и миграционным кризисом).

С 2005 г. по 2022 г. взносы Британии в ВПП резко выросли с 83,8 млн долл. до 392,5 млн при пиковом показателе в 567,8 млн в 2019 г. Продовольственная помощь охватывает базовые потребности человека и максимально совпадает с трактовкой понятия «гуманитарная помощь» в соответствии с нормами международного гуманитарного права. Именно она оказывается в тех случаях, когда в силу политических, логистических, технических, финансовых и иных причин предоставление других форм содействия невозможно. Следовательно, повышение доли продоволь-

ственной помощи в общих объемах гуманитарного финансирования указывает на ухудшение гуманитарной ситуации в мире. Рост доли продовольственного содействия при сокращении объемов СМР почти на 50% после 2020 г. и взносов на другие нужды свидетельствует о частичной ориентации социально-гуманитарной политики Лондона на меры чрезвычайного гуманитарного реагирования.

Переориентация на срочную базовую гуманитарную помощь, к которой относится продовольственная, в ущерб другим кластерам (санитария, образование, раннее восстановление) также демонстрирует политизацию помощи в целом. Гуманитарные призывы ООН остаются недофинансированными¹. Акцент на удовлетворении базовых потребностей замораживает ситуацию гуманитарного кризиса и делает местное правительство заложником страны-донора, так как возможное прекращение поставок способно вызвать политическую нестабильность. Например, Лондон следует подобной логике в Сирии [Ходынская-Голенищева, 2017], где финансирование направлено не на проекты в области раннего восстановления и содействия развитию, а на поддержание лагерей беженцев на не подконтрольной правительству Б. Асада территории².

В рассматриваемый период продовольственные кризисы, в т. ч. природного характера (участившиеся засухи, нашествия саранчи и т. д.), затронули, прежде всего, Афганистан и страны Африки южнее Сахары, в т. ч. Сахаро-сахельского региона (Нигерия) и Африканского рога (Эфиопия, Сомали, Джибути). Эти государства традиционно относятся к ключевым получателям британского содействия. Приоритизация каналов продовольственной помощи обусловлена ухудшением локальной гуманитарной ситуации.

После 2020 г. наблюдается резкое снижение (за исключением взносов в ВПП) объемов финансирования гуманитарных операций: от 50% – в ЮНИСЕФ до 85 – в ЦФЧР. Однако их сальдо (с 2,4 млрд долл. в 2019 г. до 1,2 млрд в 2021 г.) намного превышает заявленное британским правительством сокращение с 0,7 до 0,5% ВНД. Причины колебаний связаны с экономическими проблемами страны, которые вызвали смену премьер-министров и переориентацию помощи на двусторонние каналы, в т. ч. для поддержки Украины после февраля 2022 г. Изменения в принципах гуманитарного финансирования указывают на политизацию гуманитарной помощи и отход от гуманитарного императива при формировании внешней социально-гуманитарной политики.

Эту гипотезу подтверждает более резкое падение объемов несвязанных взносов по сравнению с общим гуманитарным финансированием (если совокупные взносы в гуманитарные организации системы ООН и МККК после 2020 г. сократились в два раза, то несвязанные – в четыре). Обусловленность взносов конкрет-

¹ В 2020 г. собираемость гуманитарных призывов ООН составила 44%, в 2022 г. – 47%, в 2023 г. – 35%.

² OCHA Finance Tracking System. United Kingdom, Government of 2023. Donor data: Syrian Arab Republic – Civil Unrest. URL: [https://fts.unocha.org/donors/2917/recipients/2023?f\[0\]=destinationEmergencyIdName:600:Syrian Arab Republic - Civil Unrest \(from 2012\) \(дата обращения: 24.05.2024\).](https://fts.unocha.org/donors/2917/recipients/2023?f[0]=destinationEmergencyIdName:600:Syrian Arab Republic - Civil Unrest (from 2012) (дата обращения: 24.05.2024).)

ной страной позволяет донору не столько реагировать на изменения глобальной гуманитарной ситуации, сколько поддерживать выгодные правительства. Например, на гуманитарные операции ООН на Украине в 2022 г. Лондон выделил 148 млн долл.¹, что практически в два раза превышает совокупный объем несвязанных взносов.

* * *

Оказание многосторонней гуманитарной помощи – ключевой инструмент внешней социально-гуманитарной политики Британии. Будучи встроенным в национальные структуры СМР, гуманитарное содействие опирается на те же принципы деятельности и приоритеты, что и национальные институты развития. Сращивание систем СМР и гуманитарной помощи свидетельствует о единой внешней социально-гуманитарной политике Лондона, а приоритизация чрезвычайного реагирования выводит вопросы оказания гуманитарной помощи на новый уровень.

Темпы сокращения объемов взносов в международные организации гуманитарного профиля после 2020 г. указывают на существенные отклонения принципов от реального курса. Исключением выступает сохранение относительно высоких расходов на оказание продовольственной помощи по линии ВПП, что подтверждает приоритет экстренной гуманитарной помощи во внешней социально-гуманитарной политике Лондона. Резкое снижение объемов несвязанных взносов в бюджеты гуманитарных агентств ООН свидетельствует о политизации гуманитарного содействия.

Указание на двойные стандарты и неокOLONIALНЫЕ практики в чувствительной для развивающихся и наименее развитых стран Африки и Азии теме содействия развитию будет содействовать разработке и продвижению российских подходов к гуманитарной деятельности, мобилизации поддержки Глобального Юга при голосовании за профильные резолюции ГА ООН и отраслевых организаций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Барановский В.Г., Квашнин Ю.Д., Тоганова Н.В. (ред.) (2018) *Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт*. ИМЭМО РАН, Москва. 248 с.

Богатырева О.В. (2022) Гуманитарная дипломатия. Современные концепции и подходы. *Международные процессы*. № 20(1). С. 166–191. DOI: <https://doi.org/10.17994/IT.2022.20.1.68>

Годованюк К.А. (2018) Гуманитарная политика Великобритании в конфликтных зонах и постконфликтных регионах. *Пути к миру и безопасности*. № 1(54). Спецвыпуск. Гуманитарные вызовы, гуманитарное реагирование и защита гражданского населения в вооруженных конфликтах. С. 265–278. DOI: <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2018-1-265-278>

¹ OCHA Finance Tracking System. Ukraine. URL: [https://fts.unocha.org/donors/2917/flows/2022?f\[0\]=destinationLocationIdName:234:Ukraine](https://fts.unocha.org/donors/2917/flows/2022?f[0]=destinationLocationIdName:234:Ukraine) (дата обращения: 15.12.2023).

Громогласова Е.С. (2018) *Гуманитарная дипломатия в современных международных отношениях: опыт системного исследования*. ИМЭМО РАН, Москва. 124 с.

Деттерев Д.А. (2014) Политическая экономия международной помощи. *Мировая экономика и международные отношения*. № 4. С. 26–35. DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2014-4-26-35>

Лебедева О.В. (2023) Приоритеты современной российской дипломатии: между ООН и «порядком, основанным на правилах». *Международная жизнь*. № 3. С. 10–19.

Морозкина А.Н. (2019) Официальная помощь развитию: тенденции последнего десятилетия. *Мировая экономика и международные отношения*. № 9. С. 86–92.

Неймарк М.А. (2022) Гуманитарная политика России за рубежом: концептуальная перезагрузка. *Проблемы постсоветского пространства*. № 3. С. 279–288. DOI: <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2022-9-3-279-288>

Скрипка И.Р. (2022) Гуманитарная политика Норвегии на примере Афганистана и Украины. *Современная Европа*. № 6. С. 194–206. DOI: 10.31857/S0201708322060146.

Ходынская-Голенищева М.С. (2017) Работа Совета Безопасности ООН по сирийскому кризису в условиях трансформации системы международных отношений. *Вестник МГИМО*. № 6(57). С. 161–173. DOI: 10.24833/2071-8160-2017-6-57-161-173.

Chong S.F. (2013) *International Aid. Disaster Medicine*. Ed. by D. MacGarty, D. Nott. Springer, London, UK. P. 117–127. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4471-4423-6_9

Hynes W., Scott S. (2013) The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward. *OECD Development Co-operation Working Papers*. No. 12. 27 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en>

McKinley R.D., Little R. (1979) The US Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models. *Political Studies*. Vol. 27. No. 2. P. 236–250.

Nunnenkamp P., Thiele R. (2006) Targeting Aid to the Needy and Deserving: Nothing but Promises? *The World Economy*. Vol. 29. No. 9. P. 1177–1201.

Scott S. (2015) The Accidental Birth of “Official Development Assistance”. *OECD Development Cooperation Working Paper*. No. 24. 25 p. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-accidental-birth-of-official-development-assistance_5jrs552w8736-en?crawler=true&mimetype=application/pdf (accessed: 15.12.2023).

Singer H. (2007) International Aid for Economic Development: Problems and Tendencies. *Development*. № 50(1). P. 80–89. <https://doi.org/10.1057/palgrave.development.1100350>

Multilateral Humanitarian Aid As a Foreign Socio-Humanitarian Policy Tool in Britain

O.V. Lebedeva

Doctor of Sciences (History)

Professor, Diplomacy Department, MGIMO MFA, Russian Federation

76, Vernadsky Ave., Moscow, Russia, 119454

E-mail: o.lebedeva13@gmail.com

A.S. Shatalov

Attaché, Department of International Organisations, MFA, Russian Federation;

Aspirant, MGIMO MFA, Russian Federation. 76, Vernadsky Ave., Moscow, Russia, 119454

E-mail: artemiyshatalov@gmail.com

Abstract. The article proposes to single out socio-humanitarian cooperation as a separate foreign policy tool. It studies the case of the UK to demonstrate the synergy between conceptual approaches and their implementation in the national legislation in providing official development assistance (ODA) and humanitarian aid as the two integral parts of socio-humanitarian policy. The authors conclude that the shift in doctrinal priorities in the area, including the prioritisation of emergency aid and individual recipients (Afghanistan, certain African states) after 2020, is confirmed by the change in London's approaches towards UN humanitarian agencies, with the pace of cuts to humanitarian aid funds being faster than the government's stated targets. Based on statistical data from 2005–2023, the authors distinguish two periods of the UK's multilateral socio-humanitarian policy: 2005–2020 and 2020 – to the present. The first period saw the growth in London's emergency response funding being in line with the overall growth in global humanitarian needs. In the second period, despite the dramatic increase in the funds requested by UN agencies and the general degradation of the global humanitarian situation (the humanitarian appeal of the UN's main coordination mechanism, the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), increased from \$39 bn in 2020 to \$51.5 bn in 2023, with the number of people in dire need jumping from 98 million in 2020 to 230 million in 2023), UK deprioritised practically all channels of multilateral humanitarian funding. For the second period, we show the emphasis on food aid, along with a staggering (up to 85%) reduction in other funding areas, most notably in unearmarked contributions and CERF pledges. Such a change may be explained, on the one hand, by the deteriorating food security situation in key recipient countries and, on the other hand, by the politicisation of humanitarian assistance on the part of the UK.

Keywords: humanitarian aid, international development aid, official development aid, ODA, UK, UN

DOI: 10.31857/S0201708324040041

REFERENCES

- Baranovsky V.G., Kvashnin Yu.D., Toganova N.V. (ed.) (2018) *Sodejstvie mezhdunarodnomu razvitiyu kak instrument vneshnej politiki: zarubezhnyj opyt* [International development aid as a foreign policy tool: foreign experience], IMEMO, Moscow, Russia. (In Russian).
- Bogatyreva O.V. (2022) Gumanitarnaya diplomatiya. Sovremennye kontsepcii i podkhody [Humanitarian diplomacy. Modern concepts and approaches], *Mezhdunarodnye processy*, 1, pp. 166–191. (In Russian).
- Chong S.F. (2013). International Aid, in MacGarty D., Nott D. (ed.) *Disaster Medicine*, Springer, London, UK, pp. 117–127. DOI: https://doi.org/10.1007/978-1-4471-4423-6_9
- Godovanyuk K.A. (2018) Gumanitarnaya politika Velikobritanii v konfliktnykh zonakh i postkonfliktnykh regionakh [Britain's humanitarian policy in conflict zones and post-conflict regions], *Puti k miru i bezopasnosti*, 54(1), pp. 265–278. (In Russian).
- Gromoglasova E.S. (2018) *Gumanitarnaya diplomatiya v sovremennykh mezhdunarodnykh otnosheniyakh: opyt sistemnogo analiza* [Humanitarian diplomacy in contemporary international relations: an attempt of a systemic analysis], IMEMO, Moscow, Russia. (in Russian).
- Hynes W., Scott S. (2013) The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward, *OECD Development Co-operation Working Papers*, 12. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en>

Degterev D.A. (2014) Politicheskaya ekonomiya mezhdunarodnoy pomoschi [Political economy of international aid], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 4, pp. 26–35. (In Russian).

Khodynskaya-Golenischeva M.S. (2017) Rabota Soviet Bezopasnosti OON po sirijskomu krizisu v usloviyakh transformacii sistemy mezhdunarodnykh otnoshenij [The UN Security Council acting on Syria in the context of emerging multipolarity of international relations], *MGIMO Review of International Relations*, 6(57), pp. 161–173. (In Russian).

Lebedeva O.V. (2023) Prioritety sovremennoj rossijskoj diplomatii: mezhdru OON i «poryadkom, osnovannym na pravilakh» [The priorities of the contemporary Russian diplomacy: between the UN and the rules-based order], *Mezhdunarodnaya zhizn'*, 3, pp. 10–19. (In Russian).

McKinley R.D., Little R. (1979) The US Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models, *Political Studies*, 27(2), pp. 236–250.

Morozkina A.N. (2019) Oficial'naya pomosch' razvitiyu: tendentsii poslednego desyatiletiya [Official development aid: the trends of the last decade], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 9, pp. 86–92. (In Russian).

Nejmark M.A. (2022) Gumanitarnaya politika Rossii za rubezhom: konceptual'naya perezagruzka [Russia's foreign humanitarian policy: a conceptual overhaul], *Problemy postsovetskogo prostranstva*, 3, pp. 279–288. (In Russian).

Nunnenkamp P., Thiele R. (2006) Targeting Aid to the Needy and Deserving: Nothing but Promises?, *The World Economy*, 29(9), pp. 1177–1201.

Scott S. (2015) The Accidental Birth of 'Official Development Assistance', *OECD Development Cooperation Working Paper*, 24. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/development/the-accidental-birth-of-official-development-assistance_5jrs552w8736-en?crawler=true&mimetype=application/pdf (accessed: 15.12.2023).

Skripka I.R. (2022) Gumanitarnaya politika Norvegii na primere Afganistana i Ukrainy [Humanitarian policy of Norway. Cases of Afghanistan and Ukraine], *Sovremennaya Evropa*, 6, pp. 194–206. (In Russian).

УДК 339.9

ФРАНЦУЗСКАЯ СТРАТЕГИЯ ПОМОЩИ РАЗВИТИЮ: ОСОБЕННОСТИ АФРИКАНСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ

© 2024 **КЛИНОВА Марина Вилениновна**

Доктор экономических наук

ИМЭМО имени Е.М. Примакова РАН

117997, Россия, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23

E-mail: marina.v.klinova@gmail.com

© 2024 **ТРОФИМОВА Ольга Ефимовна**

Кандидат экономических наук

ИМЭМО имени Е.М. Примакова РАН

117997, Россия, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23

E-mail: olgatrofimova53@mail.ru

Поступила в редакцию 12.03.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. В центре внимания статьи находится двусторонняя официальная помощь развитию (ОПР). ОПР выступает одним из видов французской экономической помощи, служит инструментом «мягкой силы» и используется для сохранения и укрепления влияния Парижа в развивающихся странах. Задача исследования – анализ трансформации помощи развитию под влиянием меняющейся геополитической обстановки. Рассмотрены различные концепции помощи наименее развитым странам, в первую очередь странам Африки. Выделены место и роль Франции в рамках двустороннего формата ОПР со стороны Комитета содействия развитию ОЭСР, виды и отраслевые направления помощи Африке как основному бенефициару. Представлены институциональная экосистема организации официальной помощи развитию во Франции и функции государственных учреждений. Изучены изменения размеров ОПР в абсолютных цифрах и по доле в валовом национальном доходе. Проанализированы данные о бюджетном распределении средств помощи развитию по государственным структурным подразделениям и законодательно закрепленные приоритеты солидарности в развитии, борьбе с бедностью, с глобальным неравенством, за сохранение мировых общественных благ (Закон-программа 2021 г.). В заключении дана оценка трансформации постколониальной модели отношений Франции с Африкой и переходу к принципу разделения ответственности.

Ключевые слова: Франция, Африка, «мягкая сила», двусторонняя помощь развитию, институциональная структура, инструмент влияния

DOI: 10.31857/S0201708324040053

Официальная помощь развитию (ОПР) – элемент стратегии развитых стран по преодолению отсталости развивающихся стран с опорой на прагматические расчеты. ОПР выступает одним из инструментов «мягкой силы» [Нагорнов, 2014], которая включает экономическую, информационно-коммуникационную, научную, финансовую и производственную составляющие [Сидоров, 2023: 50]. Эта трактовка «мягкой силы» шире по сравнению с той, которую в 1990 г. ввел в научный оборот политолог Дж. Най [Нье, 2023: 2].

Цели французской ОПР – сохранить влияние Парижа на постколониальном пространстве и противостоять понижению статуса приоритетного партнера во франкоязычной Африке и миграционному кризису в Евросоюзе. В реализации официальной помощи развитию Франция стремится балансировать между двусторонним и многосторонним форматами.

ОПР в условиях глобальных вызовов

Официальная помощь развитию включает гранты, займы и техническую помощь (кроме военной), которые предоставляют члены Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) развивающимся странам и регионам¹. Кроме того, ОПР оказывают не входящие в КСР международные учреждения и страны. Официальная помощь развитию поступает по каналам двустороннего и многостороннего сотрудничества. Каждая страна – донор, особенно бывшие колониальные державы, такие как Франция, использует свои методы и рычаги влияния, определяет приоритетные страновые и секторальные направления на основе собственных интересов.

Франция уже в начале XX в. оказывала помощь ряду стран Африки. До Второй мировой войны Париж руководствовался концепцией цивилизаторской миссии: ОПР сводилась к развитию инфраструктуры, электро- и водоснабжения в колониях, заморских территориях для поддержания экономических связей с регионом, богатым природно-сырьевыми ресурсами. После войны возник вопрос об объеме, формах и издержках помощи в условиях колониальных войн в Индокитае и Алжире. Сегодня ОПР – это содержательная политика, нацеленная на поддержку позиций Парижа в Африке и обуздание миграционных потоков [Трофимова, 2019].

¹ В 1960 г. страны КСР в среднем помогали полутора десяткам стран, в 2021 г. – 97. OECD. Coopération pour le développement 2023: Quel système d'aide pour demain? Paris. OECD Publ. 2023. P. 147. DOI: <https://doi.org/10.1787/83b806cb-fr>

В 1960-е гг. Франция (первая из стран ОЭСР) создала министерство сотрудничества, отвечающее за помощь африканским странам¹, и комплексную систему связей с ними – «Франсафрик» (*FranceAfrique*), которая стала частью многовекторной политики голлизма [Нарочницкая, 2016: 213]. Пример Франции демонстрирует, что ОПР часто направляется в регионы, которые имеют географические и исторические связи со страной-донором. В 2021 г. в Сенате министр иностранных дел Ж.-И. Ле Дриан заявил: «Помощь развитию... стала вопросом влияния»². В «Дорожной карте влияния» министерства иностранных дел 2021 г. подчеркнута значимость официальной помощи развитию в условиях глобальных вызовов³. Посредством ОПР Франция стремится компенсировать деградацию своего имиджа в Африке и провальную политику в Сахеле в 2022–2023 гг. [Титоренко, 2024: 85].

В 2022 г. официальная помощь выросла до исторического максимума в 204 млрд долл. (194 млрд евро) – 0,36% общего валового национального дохода (ВНД) стран КСР, что на 13,6% больше, чем в 2021 г. (если исключить расходы на помощь беженцам, прирост составил 4,6%). На Францию приходится 7,8% помощи КСР⁴. Страна входит в число крупнейших доноров (10-е место среди стран КСР)⁵. В 2017 г. объем помощи составлял 10 млрд евро, в 2022 г. – 15,3 млрд евро. Этот рост укладывается в прогнозы российских исследователей [Барановский, Квашнин, 2018: 26].

В 2020 г. Африка получила 36% двусторонней ОПР (2,9 млрд евро). Из них свыше 70% были направлены странам южнее Сахары⁶ – приоритетным реципиентам помощи от Франции⁷. По данным ОЭСР за 2021 г., Париж выделил Африке 36,8% ОПР, или 4,7 млрд долл.⁸ (прирост 12,5% в основном за счет Африки южнее Сахары⁹, где сосредоточены беднейшие страны). Примерно 40% от этой суммы получили 5 реципиентов: Марокко, Кот-д'Ивуар, ЮАР, Тунис, Египет. В августе

¹ DAC in Dates. The History of OECD's Development Assistance Committee. Paris. OECD Publ. 2006. P. 11.

² Déclaration de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur l'aide publique au développement, au Sénat le 7 avril 2021. P. 84. URL: <https://www.senat.fr/rap/120-532/120-5321.pdf> (дата обращения: 06.12.2023).

³ Feuille de route de l'influence. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. 2021. P. 69. URL: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/feuille-de-route-influence_print_dcp_v6_cle8f2fa5.pdf (дата обращения: 06.12.2023).

⁴ Sénat. Aide publique au développement. Avis n° 130 (2023-2024). T. IV. 2023. P. 6.

⁵ Там же. P. 10.

⁶ Les chiffres de l'aide française. France Diplomatie. 05.2023. URL: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/developpement/les-chiffres-de-l-aide-francaise/> (дата обращения: 06.12.2023).

⁷ К приоритетным странам – получателям помощи от Франции относятся 18 стран Африки и Гаити.

⁸ France. OECD. 2023. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/29927d90-en/index.html?itemId=/content/component/29927d90-en> (дата обращения: 16.12.2023).

⁹ Niveaux d'APD en 2022. Paris. OECD Publ. 2023. P. 3. URL: [oe.cd/dac-oda](https://www.oecd.org/dac-oda/)

2023 г. французское правительство объявило об упразднении списка приоритетных стран-партнеров [Tull, 2023: 3].

Концептуальная основа помощи развитию

В основе французской ОПР с распада колониальной империи лежали концепции, которые отражали сдвиги в мировой экономике: концепция догоняющего развития – в 1960-е гг., теории основных потребностей, опоры на собственные силы – в 1970-е гг. Большая часть инвестиций Франции в развивающиеся страны приходится на африканский континент. Уже в период колонизации Париж сформировал сферу интересов политического и экономического влияния в Западной и Центральной Африке, т. н. *pré carré* (вотчину). Франция, как и другие колониальные державы, использовала патерналистские подходы в отношениях со странами континента. Концепция «Франсфрик» вписывается в «Евроафрика» (*Euro.Africa*) – более широкий европейский «интеллектуальный и политический проект, сформулированный в межвоенный период». В 1920–1930-е гг. выживание Европы связывали с освоением ресурсов африканского континента, что повлияло на процессы евроинтеграции во второй половине XX в. [Hansen, Jonsson, 2014: XII].

При Ш. де Голле и Ж. Помпиду франко-африканские отношения развивал Ж. Фоккар, которого называли «господин Африка». Во время президентского срока В. Жискара д'Эстена наметился курс на партнерский неокOLONIALИЗМ. В президенство Ф. Миттерана «господином Африка» стал его сын Ж.-Кр. Миттеран и появилась тенденция либерального глобализма, связывающая ОПР с правами человека и равноправием. Официальная помощь развитию была важным элементом концепции тьермондизма, направленной на сотрудничество и выполнение Францией роли посредника Севера с Югом. Ключевой идеей выступало убеждение в историческом долге перед бывшими колониями, которые обеспечили процветание развитых стран.

Французская концепция ОПР основана на сочетании двух импульсов: солидарность/интерес и солидарность/влияние. Ф. Маршесен (Институт проблем Африки – *Institut des mondes africains, IMAF*) отмечает, что чаша весов склоняется в сторону продвижения интересов французских предприятий. Кроме того, важной целью является сокращение миграционных потоков [Marchesin, 2021: 64, 489].

«Восстановление престижа бывшей метрополии в новых независимых государствах и сохранение там все еще значительных французских экономических интересов остаются одной из приоритетных задач Парижа на международной арене», – подчеркивает ведущий российский франковед Ю.И. Рубинский [Рубинский, 2018:105]. Как пишет американский дипломат Ф.-Т. Макнамара, желание Франции сохранить влияние после обретения независимости колониями обусловлено «отказом принять статус средней европейской державы в мире, где доминируют два гиганта». Благодаря положению в центре группы «зависимых, но суверенных государств» Париж может занять такое место в мире, как ни одна страна ее размера и мощи [McNamara, 1989: XV].

Для Франции всегда было характерно поведение крупной державы в решении глобальных проблем в рамках взаимоотношений развивающихся и развитых странах. Париж стремился возродить идею евро-африканского пространства (*Eurafrican space*) как интегрированной системы, которая позволит ЕС стать «глобальной державой» [Smith, Jeppesen, 2017: 63]. Об этом свидетельствует роль Франции в заключении первой Ломейской конвенции 1975 г. Европейского экономического сообщества с 46 развивающимися странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ). Всего были подписаны четыре Ломейские конвенции (первые три – на пять лет, последняя – на десять лет). Проект продолжался до 2000 г., но помощь в развитии была недостаточно эффективной из-за зачастую бесконтрольного использования финансовой помощи, поступающей от ООН, Евросоюза и региональных структур [Сидоров, 2023: 246].

В 1990-е гг. министр Ж.-П. Шевенеман развивал идею совместных действий (*œuvrer de concert*)¹ в Средиземноморье, выдвинутую писателем В. Гюго в 1879 г.² Созданный в 2008 г. по инициативе Франции Союз для Средиземноморья стал третьей инициативой ЕС по реализации многостороннего формата партнерства двух регионов с помощью новых механизмов и инструментов. Париж пытался использовать влияние и отстаивать интересы в странах Тропической и Северной Африки через двусторонний и наднациональный форматы.

В 2000-е гг. начался поиск новых моделей взаимодействия со странами Африки в меняющемся миропорядке. Влиятельным соперником Франции и основным финансовым спонсором правительств африканских стран стал Китай. Его доля в совокупном внешнем государственном долге стран Африки южнее Сахары выросла с менее 2% до 2005 г. до порядка 17% в 2021 г.³

В новых условиях Париж намеревался сформировать систему отношений с учетом взаимных интересов, что предполагало переход развивающихся стран к рыночной экономике, развитие демократии, а позднее – разделение ответственности последних с развитыми странами. При Ж. Шираке Франция начала проводить политику помощи развитию под лозунгом «солидарная глобализация» для того, чтобы вписаться в актуальную повестку [Обичкина, 2005: 377].

В 2007–2017 гг. Франция частично изменила концепцию в отношении Африки. При Н. Саркози ОПР была переориентирована преимущественно на проникновение французских частных предприятий в страны региона [Marchesin, 2021: 60]. Во время правления Ф. Олланда приоритетным стал курс на невмешательство. Пятая Рес-

¹ Point de presse de M. Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, sur la coopération bilatérale entre la France et la Tunisie, notamment dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme, les rapports entre la France et l'Islam et la politique de l'immigration, à Tunis le 27 mars 1998. URL: <https://www.vie-publique.fr/discours/134121-point-de-presse-de-m-jean-pierre-chevenement-ministre-de-linterieur> (дата обращения: 06.12.2023).

² Hugo V. Discours sur l'Afrique. Actes et paroles. 1876–1885. Vol. IV. P. 72. URL: <https://biblioteca.org.ar/libros/167819.pdf> (дата обращения: 18.12.2023).

³ IMF. At a Crossroads: Sub-Saharan Africa's Economic Relations with China. Regional Economic Outlook. Washington. 2023. P. 2.

публика оказывала влияние на африканские страны и поддерживала статус мощной державы, но при этом ориентировалась на внешнеполитический и внешнеэкономический курс Евросоюза. Э. Макрон продолжил поиск способов модернизации политики в отношении Африки [Tull, 2023: 2]. В 2017 г. был создан Президентский совет по Африке (*Conseil Présidentiel pour l'Afrique, CPA*).

Давно начатая трансформация взаимосвязана с политико-экономическими переменами в мире, но в основе связей Франции с Африкой всегда лежала нацеленность на сохранение влияния под лозунгом перехода к партнерским отношениям, основанным на взаимных интересах.

Практика и институциональная экосистема ОПР

Страны Африки важны для Франции как поставщики углеводородов (11% импорта по данным на 2022 г.), продукции сельского и лесного хозяйства (9,5%)¹, а также как рынки сбыта машин и оборудования, продукции пищевой и фармацевтической промышленности. Однако государства континента заинтересованы не столько в ОПР, сколько в обеспечении благоприятных условий для экспорта и инвестиций. В конце 1960-х гг. на Африку приходились 32% прямых частных инвестиций Франции [Тарабрин, 1972: 95]. Вектор прямых иностранных инвестиций (ПИИ) зависел от социально-экономических сдвигов и стабильности в государствах континента. В основном ПИИ шли в страны Магриба – вторую традиционную сферу влияния Франции на континенте (Алжир, Тунис, Марокко). В начале 1970-х гг. субрегион был включен в рамки средиземноморской политики Ж. Помпиду. Затем ЕЭС сформулировал единую средиземноморскую политику [Трофимова, 2011: 9–11].

В 1974 г. интерес ЕЭС и Франции к странам Африки южнее Сахары начал ослабевать. По инициативе Парижа стали активно развиваться отношения со странами Южного Средиземноморья особенно после подписания Барселонской декларации 1995 г. В документе были заложены основы всеобъемлющего и многостороннего Евро-средиземноморского партнерства, или Евромед (*EuroMed*).

В 1960–1970-е гг. важным инструментом французской экономической политики в Африке выступала помощь в виде займов, кредитов, субсидий, технического содействия. Впоследствии она стала называться ОПР. За 1963–1978 гг. ее объем развивающимся странам в текущих ценах более чем удвоился: с 819,9 до 1 835,01 млн долл., однако в постоянных сократился примерно в 1,3 раза – с 6 852,23 до 5 156,91 млн долл.²

Несмотря на снижение темпов роста ОПР, страны Африки южнее Сахары остаются традиционным направлением французской официальной помощи развитию [Барановский, Квашнин, 2018: 29]. На них приходилось 90% французской ОПР для

¹ DG Trésor. A la une d'Objectif Afrique: Les échanges commerciaux et les investissements entre la France et les pays d'Afrique subsaharienne en 2022. 07.06.2023. P. 1.

² Рассчитано по: OECD.Stat. URL: <https://stats.oecd.org/> (дата обращения: 06.12.2023).

Африки в 1960-е гг., 80% – в 1970-е гг., 63% – в 1995 г., 58% – в 2005 г., 57% – в 2009 г. [Simon, 2010: 4]. С 1960-х гг. объем ОПР снизился с 1% ВВП до 0,55 [Prod'homme, 2023: 378]. Сокращение ОПР и сужение ее функций до вспомогательного инструмента в решении социально-экономических проблем в 1990-е гг. обусловлены дифференциацией стран третьего мира и усилением их отставания, а понижающий тренд после 2007 г. во многом связан с мировым финансово-экономическим кризисом.

Институциональная структура государственных учреждений Франции, задействованных в организации ОПР, включает Президентский совет по развитию при участии министров Европы и иностранных дел, экономики, финансов и восстановления; Межминистерский комитет по международному сотрудничеству и развитию (*Interministerial Committee on International Cooperation and Development, CICID*) под руководством премьер-министра с участием уполномоченного по политике развития министерства иностранных дел; министерство Европы и иностранных дел; министерство экономики, финансов и восстановления и французские агентства развития под совместным руководством министерств. Президентский совет развития принимает стратегические решения по проблемам развития. Комитет устанавливает рамки сотрудничества в сфере развития и взаимодействия участников и методы вмешательства. Министерства Европы и иностранных дел, экономики, финансов и восстановления обеспечивают проведение политики развития. Французские агентства непосредственно осуществляют ОПР.

Французское агентство развития (*Agence Française de Développement, AFD*) с активами около 12 млрд евро¹ финансирует государственный сектор и неправительственные организации, образование и исследования в сфере устойчивого развития. Ее дочерняя компания «Пропарко» (*Proparco*) предоставляет гранты и кредиты (субсидированные или на рыночных условиях) частному сектору. О значимости этих структур свидетельствует увеличение числа сотрудников: в 2016 г. в *AFD* и *Proparco* трудились 2 500 человек, в 2022 г. – 3 600. За этот период финансовые обязательства удвоились и достигли 14 млрд евро². В *AFD* интегрировано агентство технического сотрудничества «Экспертиза Франции» (*Expertise France*), цель которого – объединить компетенции в реализации проектов помощи и обеспечить большую согласованность действий. В 2018 г. создан Фонд солидарности для инновационных проектов (*Fonds de solidarité pour les projets innovants, FSPI*). 62% средств *FSPI* направляются странам Африки и Индийского океана³.

¹ Sénat. P. 21, 26. 27.

² Bensimon C., Châtelot Chr., Ricard Ph., Vincent E. Au Sahel, l'insurmontable échec de la stratégie française. Le Monde. 03.11.2023. URL: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/11/03/au-sahel-l-insurmontable-echec-de-la-strategie-francaise_6197973_3212.html (дата обращения: 06.12.2023).

³ Feuille de route de l'influence. P. 70.

Отчеты об использовании полученных кредитов ежегодно публикуют в приложениях к проектам закона о финансах. Информация о расходах и их планировании обновляется дважды в год в годовом отчете (*rapports annuels de performances, RAP*) и других документах. Однако использование средств недостаточно прозрачное. *AFD* утверждает, что распределения финансирования «не обусловлено выбором французских компаний». Однако за 2015–2019 гг. большинство тендеров выиграли компании, базирующиеся во Франции (320 из рассмотренных 495). Французское агентство развития объясняет доминирование французских компаний, в частности, высокими требованиями к «социальной ответственности и экологическим стандартам» [Brabant, Fouchard, 2021].

Бюджет и приоритеты ОПР

Бюджет французской официальной помощи развитию включает 24 бюджетные программы в 14 миссиях, которыми управляют 14 министерств¹, и внебюджетные фонды. В 2021 г. на две ключевые для Африки программы № 110 и № 209 пришлось 27,8% всей ОПР (почти 3,6 млрд евро)². В 2023 г. на них было выделено 5,77 млрд евро (прирост 17% год к году)³: на программу № 110 «Экономическая и финансовая помощь в целях развития» министерства экономики, финансов и восстановления – 2,3 млрд евро, или 2,9 млрд долл. (прирост 26% год к году), на программу № 209 «Солидарность с развивающимися странами» министерства Европы и иностранных дел – 3,4 млрд евро, или 4 млрд долл. (прирост 19% год к году)⁴.

Часть поступлений от налога солидарности на авиабилеты (*taxe de solidarité sur les billets d'avion, TSBA*), так называемого налога Ширака, с 2005 г. и от налога на финансовые операции (*taxe sur les transactions financières, TTF*) с 2012 г. дополняет внебюджетные ресурсы. Средства от *TSBA* получает международная организация по закупке медикаментов «Юнитэйд» (*Unitaid*). Лекарственные средства поступают среди прочего в Африку.

В XX в. Ломейские конвенции сменили рамочные договоры. В 2000 г. подписано «Соглашение Котону» сроком на 20 лет, в 2021 г. – «Соглашение Пост-Котону». В 2023 г. последнее преобразовано в «Соглашение Самоа». Положения «Соглашения Котону» были выполнены не в полном объеме во многом из-за разнонаправленных интересов не только двух групп стран, но и внутри АКТ. Для Африки важны вопросы мира и стабильности, демократии и эффективного управления, разви-

¹ FOCUS 2030. La politique d'aide au développement de la France. 19.09.2023. URL: <https://focus2030.org/La-politique-d-aide-au-developpement-de-la-France> (дата обращения: 06.12.2023).

² Les chiffres de l'aide française.

³ Aide publique au développement. Avis n°337 sur le projet de loi de finances pour 2023. Tome III. P. 15.

⁴ Donor Profile. France. 27.09.2023. URL: https://donortracker.org/donor_profiles/france#oda-spending (дата обращения: 06.12.2023).

тия экономики и человеческого потенциала, миграции, изменения климата; для Карибского региона – региональная интеграция, противостояние стихийным бедствиям; для Тихоокеанского – морское измерение партнерства¹.

В 2012–2016 гг. географические приоритеты сохранились: на Африку южнее Сахары и Северную Африку пришлось 75% государственных ресурсов в виде субсидий и займов и 85% – всех субсидий *AFD*². Увеличились доля грантов на двусторонней основе и многосторонняя ОПР Франции через Европейский фонд развития, Ассоциацию развития Всемирного банка, ряд организаций по борьбе со СПИД, туберкулезом и малярией, фонд Африканского банка развития. Главный инструмент официальной помощи развитию – двусторонняя помощь. Она «обладает определенной гибкостью, что позволяет ей сохранять позиции на протяжении многих лет... и адаптироваться к различным двусторонним альянсам, взаимным интересам и международному “влиянию”, которым обладает Франция в качестве средней европейской державы» [Simon, 2010: 4–5].

Особое внимание в ОПР по-прежнему уделяется Африке – региону, интересному разным участникам глобальной экономики и представляющему новое пространство стратегического соперничества [Leboeuf, 2019]. Однако ряд экспертов отмечает расхождение декларируемых политических приоритетов с распределением помощи. За 2010–2016 гг. доля континента в официальной помощи развитию снизилась с 52 до 41%. При этом страны Африки южнее Сахары получили 29% французской ОПР, из нее только 10% досталось пяти государствам Сахеля, несмотря на то что этот регион с 2013 г. был приоритетным во внешней политике Франции [Tull, 2023: 3].

Закон-программа 2021 г. (№ 2021-1031) устанавливает следующие приоритеты в борьбе с бедностью, глобальным неравенством и за сохранение мировых общественных благ: кризисы и нестабильность, образование, климат и окружающая среда, гендерное равенство, здравоохранение, продовольственная безопасность и устойчивое развитие сельского хозяйства, водоснабжение и канализация, инклюзивное и устойчивое развитие, управление. 75% помощи в виде государственных грантов и кредитов направлены Африке и Средиземноморью (из них как минимум 85% через *AFD*)³.

В 2021 г. около 35% (5,2 млрд долл.) помощи было направлено на социальную инфраструктуру и услуги. Особое внимание уделялось поддержке образования (1,7 млрд долл.), здравоохранения (1 млрд долл.), водоснабжения и канализации (957,4

¹ The Cotonou Agreement and its future: a new era for EU-ACP relations. EPRS. 14.06.2023. URL: <https://epthinktank.eu/2023/06/14/the-cotonou-agreement-and-its-future-a-new-era-for-eu-ACP-relations/> (дата обращения: 06.12.2023).

² OCDE. Examen de l'OECD sur la coopération pour le développement: France 2018. Paris. OCDE. 2018. P. 41. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264302716-fr>

³ Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Journal officiel de la République française, n° 0180 du 05.08.2021. P. 12.

млн долл.). Помощь развитию экономической инфраструктуры и услуг (транспорт, складские услуги) составила 23%, или 3,5 млрд долл. (Табл. 1).

Таблица 1

Структура ОПР Франции по направлениям (2021 г., млрд долл., %)

Распределение ОПР по секторам	В млрд долл.	В %
Социальная инфраструктура и услуги	5,2	35
Экономическая инфраструктура и услуги	3,5	23
Многоотраслевые направления	2,9	19
Отрасли производства	1,1	7
Прочие	2,3	16

Составлено по: France. OECD. 2023.

В 2021 г. приоритетные страны получили от Франции около одного млрд евро помощи: основные бенефициары – Сенегал (177 млн евро), Мали (107 млн евро), Буркина-Фасо (100 млн евро), Нигер (92,4 млн евро)¹. Из-за пандемии *COVID-19* помощь уменьшилась по сравнению с 2019 г.

В апреле 2022 г. только 13% опрошенных во Франции считали ОПР эффективной². Помощь критиковали и ранее за растрату средств налогоплательщиков [Carbonnier, 2010]. В октябре при иной формулировке вопроса 39% (наивысшая доля среди респондентов) согласились с тем, что ОПР «приносит столько же пользы, сколько и вреда». Против помощи развитию беднейших стран высказались 11%³.

Э. Макрон объявил целью довести объем ОПР до 0,55% ВВП к 2022 г. и до 0,7% – к 2030 г. В феврале 2023 г. в речи, посвященной французской стратегии в Африке, президент Франции пообещал перейти от логики помощи к логике «совместного партнерского инвестирования»⁴. Это укладывается в контекст снижения возможностей доноров наращивать помощь на фоне обострения бюджетных проблем, а также стремления разделить с частным сектором финансовую ответственность за отставание развивающихся стран [Исаченко, Ревенко, 2022: 117]. В ЕС усиливается дискурс о равенстве партнеров, переходе от модели «донор-реципиент» к «партнерству равных» [Биссон, 2020].

¹ Les chiffres de l'aide française.

² FOCUS 2030. L'efficacité de l'aide publique au développement jugée par les français. 20.04.2022. URL: <https://focus2030.org/L-efficacite-de-l-aide-publique-au-developpement-jugee-par-les-francais> (дата обращения: 06.12.2023).

³ FOCUS 2030. Sondage: repenser les politiques françaises de développement en Afrique. 08.10.2022. URL: <https://focus2030.org/Sondage-repenser-les-politiques-francaises-de-developpement-en-Afrique> (дата обращения: 06.12.2023).

⁴ Le Partenariat Afrique-France: discours du Président à la veille de son déplacement en Afrique centrale. 27.02.2023. P. 4–5. URL: <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-20838-fr.pdf> (дата обращения: 06.12.2023).

В мае 2023 г. на Президентском совете по развитию среди социальных целей выделены следующие направления по Африке: содействовать инновациям и молодёжному предпринимательству и инвестировать в молодёжь посредством поддержки образования, подготовки преподавателей в странах-партнерах¹. Эффективность такой политики сомнительна. Д. Тулл (Институт стратегических исследований – *Institut de recherche stratégique de l'École militaire, IRSEM*; Институт международных отношений и безопасности – *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP*) указывает на ослабление «мягкой силы» Парижа и снижение привлекательности Франции и Европы для молодого поколения в Африке [Tull, 2023: 6]. Л. Мартинез (Институт политических исследований – *Institut d'études politiques de Paris, Sciences Po*) заявляет о необходимости добавить к традиционному в отношениях с Африкой военному компоненту социальный², что предоставит возможность извлечь выгоду на дипломатическом уровне [Martinez, 2023].

* * *

Французская ОПР направлена на обеспечение влияния Парижа в мире. Франция подтвердила приверженность ОПР на двустороннем, европейском и многостороннем уровнях, но она вынуждена реформировать экономическую политику в Африке. Во время второго президентского мандата Э. Макрон продолжит шаги по обновлению условий взаимоотношений со странами континента. В рамках африканской политики Евросоюза внимание Парижа сосредоточено на вопросах, связанных с кризисами в сфере здравоохранения, климата, энергетики, поставок продовольствия. Париж намерен перейти к равноправному партнерству и частично переложить решение проблем на самих африканцев без учета культурно-религиозных особенностей континента и экономических возможностей стран, а также использовать новые форматы сотрудничества и механизмы взаимодействия. Реализация модели «партнерство равных», вероятно, не будет успешным из-за экономического неравенства Франции и африканских стран-партнеров. Несмотря на переименование приоритетов и появление новых инструментов, нацеленность на сохранение интересов в Африке остается основной идеей французской политики помощи. Военные перевороты в Западной Африке в 2020-е гг. показали неэффективность и хрупкость системы французской помощи развитию. Соперничество с более энергичными и настойчивыми конкурентами на континенте, которые используют экономические инструменты, скорее всего, приведет к усилению кризисных тенденций в системе французской ОПР.

¹ Conseil présidentiel du développement. Elysée. 05.05.2023. URL: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/05/05/conseil-presidentiel-du-developpement> (дата обращения: 06.12.2023).

² Сочетание «жесткой» и «мягкой» силы, ведущее в случае успеха к выработке эффективной стратегии, получило название «умной силы» (*smart power*) [Nye, 2023: 37].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Барановский В.Г., Квашнин Ю.Д. (ред.) (2018) *Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт*. ИМЭМО РАН, Москва. 248 с.
- Биссон Л.С. (2020) Новая стратегия ЕС для Африки: в поисках подлинного партнерства. *Современная Европа*. № 3. С. 39–50.
- Исаченко Т.М., Ревенко Л.С. (ред.) (2022) *Новая парадигма развития международных экономических отношений: вызовы и перспективы для России*. МГИМО-Университет, Москва. 403 с.
- Нагорнов В.А. (2014) «Мягкая сила» по-французски. *Вестник международных организаций*. Т. 9. № 2. С. 167–189.
- Нарочницкая Е.А. (2016) Внешнеполитическое наследие голлизма в современной Франции. *Франция на пороге перемен: экономика и политика в начале XXI века*. Отв. ред. А.В. Кузнецов, М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, П.П. Тимофеев. ИМЭМО РАН, Москва. С. 210–220.
- Обичкина Е.О. (2005). *Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постбиполярном мире*. МГИМО, Москва. 487 с.
- Рубинский Ю.И. (2018) *Приметы времени*. Т. 3. Ин-т Европы РАН, Москва. 384 с.
- Сидоров А.С. (2023) *Военно-политическое измерение европейской интеграции: позиция Франции (от де Голя до наших дней)*. ИНИОН РАН, Москва. 296 с.
- Тарабрин Е.А. (1972) *Новая схватка за Африку: проблемы межимпериалистической борьбы в освободившихся странах континента*. Международные отношения, Москва. 319 с.
- Титоренко В.Е. (2024) К геополитическим раскладам в Сахаро-Сахельской зоне. *Дипломатическая служба*. № 1 (112). С. 75–86.
- Трофимова О.Е. (2011) *Эволюция средиземноморской политики Евросоюза: путь от сотрудничества к интеграции*. ИМЭМО РАН, Москва. 122 с.
- Трофимова О.Е. (ред.) (2019) *Миграционные процессы в Евросоюзе: современные проблемы и вызовы*. ИМЭМО РАН, Москва. 211 с.
- Brabant J., Fouchard A. (2021) Les dérives de l'aide française au développement. *Mediapart*. 27.09. URL: <https://www.mediapart.fr/journal/international/270921/les-derives-de-l-aide-francaise-au-developpement> (accessed: 16.12.2023).
- Carbonnier G. (2010) L'aide au développement une fois de plus sous le feu de la critique. *Revue internationale de politique de développement*. No. 1. P. 141–147. DOI: <https://doi.org/10.4000/poldev.122>
- Hansen P., Jonsson St. (2014) *Eurafrica. The Untold History of European Integration and Colonialism*. Bloomsbury, London, UK. XXII, 316 p.
- Leboeuf A. (2019) La compétition stratégique en Afrique, approches militaires américaines, chinoises et russes. IFRI. *Focus stratégique*. Issue. 91. P. 1–74.
- Marchesin Ph. (2021) *La politique française de coopération. Je t'aide, moi non plus*. L'Harmattan, Paris, France. 688 p.
- Martinez L. (2023) *L'Afrique, le prochain califat ? La spectaculaire expansion du djihadisme*. Tallandier, Paris, France. 240 p.
- McNamara F.-T. (1989) *France in Black Africa*. National Defence University Press Publ., Washington, USA. XX, 289 p.
- Nye J.S. (2023) *Soft Power and Great-Power Competition*. Springer Nature, Singapore, Singapore. 208 p.

Prod'homme P. (2023) Quelle stratégie pour la France en Afrique? *Revue Défense Nationale*. No. Hors-série. P. 375–394.

Simon Th. (2010) Permanences bilatérales de l'aide au développement en Afrique subsaharienne. *EchoGéo*. Issue 14. P. 1–16. DOI: <https://doi.org/10.4000/echogeo.11967>

Smith A.W.M., Jeppesen Chr. (ed.) (2017) *Britain, France and the Decolonization of Africa*. UCL Press, London, UK. 254 p.

Tull D.M. (2023) *France's Africa Policy under President Macron*. SWP Comment No. 51. 6 p. DOI: 10.18449/2023C51

France's Development Assistance Strategy to African Countries

M.V. Klinova

Doctor of Sciences (Economics)

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences

23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russia

E-mail: *marina.v.klinova@gmail.com*

O.E. Trofimova

Candidate of Sciences (Economics)

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences

23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russia

E-mail: *olgatrofimova53@mail.ru*

Abstract. This article is focused on French economic assistance that is a “soft power” tool and is used to maintain and strengthen influence in developing countries and in Africa in particular – bilateral Official development assistance (ODA). The targets of this research include analysis of the ODA transformation because of changes in geopolitical situation on African continent. The authors use historical-genetic method allowing to show the evolution in French development assistance strategy from the colonial system breakdown up to 2020s, and comparative statistical method of quantitative analysis of ODA. Various concepts of France's assistance as ex-colonial empire to the least developed African countries are considered. France's place and role within the bilateral ODA of the OECD Development Assistance Committee are highlighted; types and sectoral areas of this aid to Africa as the main beneficiary and key direction of French ODA. The institutional ecosystem of the ODA organization in France, the functions of government agencies involved in the organization and provision of such assistance are examined; a historical survey of the evolution of the size of ODA – in absolute figures and percentage of GNI is presented. Data of ODA budget funds allocation of government structural divisions and the legally established solidarity priorities in development, the fight against poverty, global inequalities, and protecting global public goods (Law-Programming 2021) are analyzed. In conclusion, the authors give an assessment of transition to a new post-colonial model of France–Africa relations based on sharing responsibilities and submit revised ODA concept. The results of the study prove that

France is facing the crisis of development assistance policy in real geopolitical situation and enhanced competition on the continent.

Keywords: France, Africa, soft power, bilateral development assistance, institutional structure, instrument of influence

DOI: 10.31857/S0201708324040053

REFERENCES

- Baranovsky V.G., Kvashnin Yu.D. (ed.) (2018) *Sodejstvie mezhdunarodnomu razvitiyu kak instrument vneshnej politiki: zarubezhnyy opyt* [International development assistance as foreign policy tool: foreign experience], IMEMO RAS, Moscow, Russia. (In Russian).
- Bisson L.S. (2020) Novaya strategiya ES dlya Afriki: v poiskakh podlinnogo partnerstva. [The EU's New Strategy for Africa in Search of a Genuine Partnership], *Sovremennaya Evropa*, 3, pp. 39–50. (In Russian).
- Isachenko T.M., Revenko L.S. (ed.) (2022) *Novaya paradigma razvitiya mezhdunarodnykh ekonomicheskikh otnosheniy: vyzovy i perspektivy dlya Rossi* [New paradigm for the development of international economic relations: challenges and prospects for Russia], MGIMO-University, Moscow, Russia. (In Russian).
- Trofimova O.E. (ed.) (2019) *Migracionnye processy v Evrosoyuze: sovremennye problemy i vyzovy* [Migration processes in European Union: problems and challenges], IMEMO RAS, Moscow, Russia. (In Russian).
- Nagornov V.A. (2014) «Myagkaya sila» po-francuzski [Soft Power à la Française], *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsiy*, 9(2), pp. 167–189. (In Russian).
- Narochnitskaya E.A. (2016) Vneshnepoliticheskoe nasledie gollizma v sovremennoj Francii, in Kuznetsov A.V., Klinova M.V., Kudryavtsev A.K., Timofeev P.P. (ed.) *Franciya na poroge pere-men: ekonomika i politika v nachale XXI veka* [France on the Eve of Changes: Economy and Politics at the Beginning of XXI Century], IMEMO, Moscow, Russia, pp. 210–220. (In Russian).
- Obichkina E.O. (2005) *Franciya v poiskakh vneshnepoliticheskikh orientirov v postbipolyarnom mire* [France in search of foreign policy guidelines in a post-bipolar world], MGIMO, Moscow, Russia. (In Russian).
- Rubinsky Yu.I. (2018) *Primety vremeni* [Signs of the Times], 3, Institute of Europe RAS, Moscow, Russia. (In Russian).
- Sidorov A.S. (2023) *Voyenno-politicheskoye izmereniye yevropeyskoy integratsii: pozitsiya Frantsii (ot de Gollya do nashikh dney* [The Military-Political Dimension of European Integration: the Position of France (from de Gaulle up to Nowadays)], INION RAS, Moscow, Russia. (In Russian).
- Tarabrin E.A. (1972) *Novaya skhvatka za Afriku: problemy mezhimperialisticheskoy bor'by v osvobodivshikhsya stranakh kontinenta* [A New Scramble for Africa: Problems of inter-imperialist Struggle in the Liberated Countries of the Continent], *Mezhdunarodnyye otnosheniya*, Moscow, Russia. (In Russian).
- Titorenko V.E. (2024) K geopoliticheskim raskladam v Saharo-Sahel'skoj zone [The Geopolitical Landscape in the Sahara-Sahel zone], *Diplomatic Service*, 1, pp. 75–86. (In Russian).
- Trofimova O.E. (2011) *Evolutsiya sredizemnomorskoy politiki Yevrosoyuza: put' ot sotrud-nichestva k integratsii* [Evolution of EU Mediterranean Policy: from Cooperation to Integration], IMEMO RAS, Moscow, Russia. (In Russian).
- Brabant J., Fouchard A. (2021) Les dérivés de l'aide française au développement, *Mediapart*, 27.09. URL: <https://www.mediapart.fr/journal/international/270921/les-derives-de-l-aide-francaise-au-developpement> (accessed: 16.12.2023).

Carbonnier G. (2010) L'aide au développement une fois de plus sous le feu de la critique, *Revue internationale de politique de développement*, 1, pp. 141–147. DOI: <https://doi.org/10.4000/poldev.122>

Hansen P., Jonsson St. (2014) *Eurafrica. The Untold History of European Integration and Colonialism*, Bloomsbury, London, UK.

McNamara F.-T. (1989) *France in Black Africa*, National Defence University Press Publishers, Washington, USA.

Marchesin Ph. (2021) *La politique française de coopération. Je t'aide, moi non plus*, L'Harmattan, Paris, France.

Martinez L. (2023) *L'Afrique, le prochain califat ? La spectaculaire expansion du djihadisme*, Tallandier, Paris, France.

Nye J.S. (2023) *Soft Power and Great-Power Competition*, Springer Nature, Singapore, Singapore.

Prod'homme P. (2023) Quelle stratégie pour la France en Afrique?, *Revue Défense Nationale*, Hors-série, pp. 375–394.

Simon Th. (2010) Permanences bilatérales de l'aide au développement en Afrique subsaharienne, *EchoGéo*, 14, pp. 1–16. DOI: <https://doi.org/10.4000/echogeo.11967>

Smith A.W.M., Jeppesen Chr. (ed.) (2017) *Britain, France and the Decolonization of Africa*, UCL Press, London, UK.

Tull D.M. (2023) *France's Africa Policy under President Macron*, SWP Comment 51. DOI: 10.18449/2023C51

ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИКИ

УДК 339.54

**ЕС КАК ТОРГОВАЯ СИЛА: НАСТРОЙКА
ИНСТРУМЕНТОВ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ
ПОЛИТИКИ**

© 2024 **СЕРГЕЕВ Егор Александрович**

Кандидат экономических наук, доцент

Кафедра мировой экономики МГИМО МИД России, старший научный сотрудник

Института международных исследований МГИМО МИД России

119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, д. 76

E-mail: sergeev.e.a@my.mgimo.ru

© 2024 **СОРОКА Кристина Валентиновна**

Главный специалист-эксперт,

Отдел торговой защиты, Департамент торговых переговоров

Министерства экономического развития Российской Федерации

123112, Россия, Москва, Пресненская наб., д. 10, стр. 2

E-mail: soroka.krist@yandex.ru

Поступила в редакцию 09.11.2023

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. Объект исследования – направления трансформации внешнеэкономической политики Евросоюза в условиях глобальных изменений. Внешнеэкономическая деятельность рассматривается как совокупность инструментов торговой и инвестиционной политики. В статье проанализирована коммунитаризация основных направлений внешнеэкономической деятельности ЕС, выявлено частичное распространение исключительной компетенции наднациональных органов на инвестиционную политику. Исследование опирается на парадигму реализма, поэтому цель статьи – оценка роли внешнеэкономической политики в реализации интересов Евросоюза. ЕС, выступая «торговой силой», стремится не только достичь экономической выгоды, но и добиться выполнения торговым партнером требований нормативно-ценностного характера. В связи с трансформацией мирового порядка усиливается потребность ЕС в укреплении собственной политической субъектности и экономической конкурентоспособности. Это

приводит к расширению защитных мер в торговой политике (введение санкций за неисполнение положений об устойчивом развитии в торговых соглашениях) и инвестиционной политике (усиление механизма контроля прямых иностранных инвестиций), которые выражаются в еще большем усилении нормативно-ценностного содержания внешнеэкономической политики ЕС и росте протекционизма. Сделан вывод, что Евросоюз стремится создать международный торговый порядок, основанный на выгодных для интеграционного объединения правилах, корректируя инструменты внешнеэкономической политики.

Ключевые слова: внешнеэкономическая политика Европейского союза, общая торговая политика ЕС, инвестиционная политика ЕС, торгово-инвестиционные соглашения, «торговая сила», нормативная сила

DOI: 10.31857/S0201708324040065

Перестройка миропорядка угрожает нарушить положение Евросоюза в глобальной иерархии. Традиционно ЕС опирался на либеральный характер глобальной экономики [Babić et al., 2022] и повышал политическую субъектность и экономическую конкурентоспособность посредством реализации внешнеэкономической политики и распространения европейских либерально-демократических ценностей. Нарушение базовых принципов этой системы ведет к корректировке инструментов внешнеэкономической политики. Можно предположить, что изменения включают постепенное увеличение защитных элементов и повышение значимости нормативного компонента.

Концептуализация современной внешнеэкономической политики ЕС

Внешеэкономическая политика Евросоюза охватывает не только торговлю товарами, но и другие формы внешнеэкономической деятельности [Исаченко, Рыбасова: 2003: 49]. Европейская интеграция способствовала коммунитаризации торговой политики объединения, что с принятием Лиссабонского договора привело к распространению исключительной компетенции ЕС на такие сферы, как торговля услугами, прямые иностранные инвестиции (ПИИ), коммерческие аспекты интеллектуальной собственности, а также заключение международных торговых соглашений с третьими странами.

В условиях глобальных трансформаций применительно к анализу внешнеэкономической политики Евросоюза актуальность приобретают постулаты парадигмы реализма. С точки зрения наступательного реализма, ЕС, претендуя на роль центра силы и «обладая некоторым наступательным потенциалом» [Mearsheimer, 2001: 30], распространяет европейские ценности в странах, с которыми у него заключены торговые и инвестиционные соглашения, с целью поддержания «международного порядка, основанного на правилах», или «либерального международного порядка». С точки зрения концепции коммерческого реализма, Евросоюз стремится максимизировать экономическую мощь и конкурирует с другими ве-

дущими акторами международных отношений (прежде всего, с США и Китаем) за обладание «относительной выгодой» в глобальном распределении экономической власти и установление преференциальных торговых отношений с третьими регионами [Meissner, 2018: 42–44].

Логике парадигмы реализма соответствует идея открытой стратегической автономии (ОСА). Первоначально ОСА рассматривалась в качестве подхода к проведению общей политики безопасности и обороны (ОПБО). В 2020 г. эта концепция приобрела торгово-экономическую направленность, когда вследствие коронакризиса произошли нарушения глобальных цепочек поставок¹. Дополнительным вызовом стал рост противоречий в отношениях с США и Китаем, что обусловило необходимость укрепления экономической независимости, а также торгового и технологического суверенитета Евросоюза [Сергеев, Воротников, 2023]. Ставка сделана на усиление технологического, промышленного и цифрового потенциала ЕС в ключевых областях производства, чтобы сократить зависимость от Вашингтона и Пекина в таких областях, как цифровые платформы, телекоммуникационная инфраструктура, технологии чипов [Портанский, 2023].

ОСА заложена в основу актуальной концепции общей торговой политики (ОТП) ЕС «Открытая, устойчивая и решительная торговая политика», которая, в частности, предполагает усиление конкурентоспособности экономики Евросоюза и «сотрудничество, основанное на правилах». Последнее трактуется как использование «автономных инструментов для отстаивания своих интересов»² в международной торговле.

Наднациональный характер ОТП свидетельствует о том, что внешнеэкономическая политика ЕС стала частью механизма «внешних действий» (*external action*)³ объединения. Они должны соответствовать принципам, продвигаемым на глобальном уровне⁴, и выступают продолжением внешней политики и инструментом экспорта европейских ценностей в страны – партнеры по торгово-инвестиционным соглашениям [Borchert et al., 2020].

Взаимосвязь внешнеэкономической политики и нормативно-ценностного компонента позволяет рассматривать Евросоюз как «торговую силу» (*trade power*). Торговая политика ЕС осуществляется благодаря «неотъемлемой силе» (*inherent power*), выраженной в высоких показателях масштаба внутреннего рынка объединения, и «нормативной силе» (*normative power*) – способности распространять нор-

¹ Borrel J., Breton T. For a united, resilient and sovereign Europe. European Union External Action. 08.06.2020. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/united-resilient-and-sovereign-europe-thierry-breton_en (дата обращения: 20.07.2023).

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. COM/2021/66 final. 2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0066> (дата обращения: 20.07.2023).

³ Titievskaja J. EU trade policy. Frequently asked questions. Brussels. EPRS. 2019. 31 p. DOI: 10.2861/583720

⁴ Consolidated version of the Treaty on European Union. OJ C 326. 2012. URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj (дата обращения: 21.07.2023).

мативные практики и ценности через торговлю на международном уровне [Meunier, Nicolaidis, 2011]. Евросоюз, выступая «торговой силой», стремится не только достичь собственных экономических интересов, но и добиться выполнения торговым партнером требований нормативно-ценностного характера.

Инструменты внешнеэкономической политики ЕС: торговая политика

Ключевыми направлениями внешнеэкономической политики Евросоюза выступают торговая политика и инвестиционная политика, а основным механизмом – заключение торгово-инвестиционных соглашений с контрагентами.

Торговая политика лежала в основе европейской интеграции, так как именно она была направлена на создание Единого рынка. ОТП ЕС насчитывает большое количество инструментов, которые в статье подразделяются на конвенциональные, т. е. входящие в сферу общей торговой политики, и неконвенциональные, которые не являются инструментами торговой политики в соответствии с учредительными договорами, но активно используются европейскими институтами в рамках внешней торговли. Например, можно рассматривать тарифные меры как конвенциональные, а санкции как неконвенциональные.

Единая таможенная политика ЕС предполагает применение различных ставок таможенных пошлин в зависимости от режима тарифного регулирования. Наиболее распространенным выступает режим наибольшего благоприятствования (РНБ) в отношении стран – членов Всемирной торговой организации.

Помимо РНБ Евросоюз использует тарифные режимы на основе общей системы преференций ЕС (ОСП) – системы режимов преференциальной торговли с развивающимися государствами, утвержденной регламентом Европарламента и Совета ЕС № 978/2012. ОСП предусматривает нулевые ставки таможенных пошлин на товары и включает три режима: Стандартную ОСП, Специальный механизм стимулирования устойчивого развития и надлежащего управления (ОСП+) и инициативу «Все, кроме оружия» (ВКО). ОСП+ дополняет программу Стандартной ОСП и направлен на поддержку уязвимых развивающихся стран за счет отмены пошлин на нечувствительные и чувствительные для Евросоюза товары, соответствующие 66% всех тарифных позиций ЕС, при условии ратификации и соблюдения 27 международных конвенций в области прав человека, трудовых прав, окружающей среды и надлежащего управления¹.

Выбор тарифного режима зависит от экономического развития контрагента ЕС: Стандартная ОСП и ОСП+ применяются к странам с низким доходом или доходом ниже среднего, ВКО – к наименее развитым странам. Важнейшую роль играет соответствие страны критериям обусловленности (*conditionality*). Например, в сентябре 2021 г. Еврокомиссия (ЕК) в законопроекте об обновлении ОСП на период

¹ Towards a Stronger EU Generalised Scheme of Preferences. European Commission. 2021. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_21_4803 (дата обращения: 15.08.2023).

2024–2034 гг. предложила распространить требование ОСП+ о соблюдении 27 конвенций на Общую ОСП и ВКО, ввести возможность прекращения действия тарифных режимов при «серьезных и систематических нарушениях принципов надлежащего управления и конвенций об охране окружающей среды», а также увеличить число конвенций, которые необходимо соблюдать странам–участницам ОСП+, до 33¹. По итогам 2023 г. государствам-членам не удалось договориться о параметрах пересмотра преференций, что вынудило их продлить сроки функционирования старой системы².

Действие режимов ограничено. Общая ОСП предполагает беспошлинный экспорт нечувствительных товаров и снижение пошлин на 3,5 п.п. на чувствительные. Она прекращает применяться, если средняя стоимость импорта Евросоюзом таких товаров за три года подряд превышает пороговое значение в 57% от совокупной стоимости импорта ЕС товаров такой же товарной позиции из всех стран – бенефициаров Общей ОСП³. ЕК каждые три года пересматривает решение о приостановке действия тарифных преференций при превышении пороговых значений. В результате последнего пересмотра в июне 2022 г. приостановлен беспошлинный импорт в Евросоюз товаров по девяти товарным линиям из Индии, по четырем – из Индонезии и по одной – из Кении⁴.

Действие Стандартной ОСП и ОСП+ прекращается, если страна-бенефициар становится, в соответствии с классификацией Всемирного банка, страной со средним уровнем дохода или уровнем дохода выше среднего или она вступает в другое соглашение о преференциальной торговле с ЕС (При этих условиях ВКО не перестает функционировать). На 1 января 2023 г. наибольшее число бенефициаров насчитывается в ВКО (57). Восемь государств являются бенефициарами ОСП+, десять – Стандартной ОСП⁵.

Кроме того, Евросоюз располагает обширной системой торговых соглашений как с развитыми, так и развивающимися странами. На сегодняшний день ЕС за-

¹ A new GSP Framework. GSP Hub. 2023. URL: <https://gsphub.eu/about-gsp/gsp-review> (дата обращения: 15.08.2023).

² Ensuring Continuity: EU Extends Generalized Scheme of Preferences (GSP) Regulation until the end of 2027. GPS Hub. 2024. URL: <https://gsphub.eu/news/GSP-extension-2027> (дата обращения: 15.08.2023).

³ Generalized System of Preferences, Handbook on the Scheme of the European Union, Fifth Edition. United Nations Conference on Trade and Development. Geneva. 2022. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/itcdtsbmisc25rev5_en.pdf (дата обращения: 16.08.2023).

⁴ Commission Implementing Regulation (EU) 2022/1039 2022 laying down rules for the application of Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council as regards the suspension for the year 2023 of certain tariff preferences granted to certain GSP beneficiary countries. OJEU. L. 173/58. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1039> (дата обращения: 16.08.2023).

⁵ List of GSP beneficiary countries. European Commission. 2023. URL: <https://circabc.europa.eu/ui/group/f243659e-26f5-44d9-8213-81efa3d92dc7/library/83191464-a9b5-4973-a3a9-fe17e57d68e8/details> (дата обращения: 17.08.2023).

ключил 41 торговый договор с 72 государствами¹. ЕК выделяет четыре типа соглашений (Табл. 1).

Таблица 1

Типы торговых соглашений ЕС

Название	Примеры
Устранение тарифных барьеров (<i>tariff elimination</i>). Соглашения «первого поколения».	Соглашения об ассоциации (<i>Association Agreements</i>) со странами Панъевропейско-Средиземноморской конвенции, соглашения о Европейском экономическом пространстве (ЕЭП), соглашения с Турцией, Андоррой и Сан-Марино в рамках Таможенного союза, соглашения о стабилизации и ассоциации (<i>Stabilisation and Association Agreements</i>) со странами Западных Балкан, соглашения с Мексикой и Чили.
Предоставление большего взаимного доступа на рынки (<i>more comprehensive market access</i>). Соглашения «второго поколения».	Соглашения с Канадой, Сингапуром, Южной Кореей, Вьетнамом, Японией.
Приведение нормативно-правовой базы контрагентов ЕС в соответствие с законодательством Союза (<i>legal approximation</i>).	Соглашения об ассоциации с Грузией, Молдавией и Украиной (соглашения о создании углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли)
Сотрудничество в целях развития (<i>development cooperation</i>)	Соглашения об экономическом партнерстве (<i>Economic Partnership Agreements</i>) преимущественно с африканскими, карибскими и тихоокеанскими странами.

Источник: Trade Agreements. Directorate General for Trade, European Commission. 2023. URL: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/trade-agreements-0> (дата обращения: 04.09.2023).

Несмотря на то что эта классификация охватывает значительное количество соглашений, она не отражает динамику развития отношений ЕС с контрагентами. Например, в 2018 г. было достигнуто принципиальное соглашение Евросоюза и Мексики по обновлению Глобального соглашения 2000 г. Основная причина пересмотра заключалась в том, что оно было выгоднее ЕС. В соответствии с соглашением обе стороны сняли меры тарифной защиты для промышленной продукции. Однако значительную часть экспорта мексиканских промышленных товаров в Евросоюз составляли товары европейских транснациональных компаний, произведённые аффилированными фирмами в Мексике [de Luna Barrios, 2016]. Р. Мирамонтес

¹ Global Europe. The value of free and fair trade. European Council, Council of the European Union. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-free-trade/> (дата обращения: 04.09.2023).

объяснил ошибку в заключении соглашения тем, что «зрелость европейских правительств побуждает их принять и вести игру в рамках и в духе свободной торговли, но помогая и защищая своих производителей и потребителей в таком виде, который будет им всегда выгоден» [de Luna Barrios, 2016].

В обновленное соглашение, помимо снятия ряда мер тарифной и нетарифной защиты, включены актуальные положения о защите инвестиций, устойчивом развитии и доступе на рынок государственных закупок. Новый документ по всем характеристикам относится не к первому, а ко второму типу соглашений. При этом, согласно оценкам «ЛСЭ Консалтинг» (*LSE Consulting*), модернизация соглашения принесет пользу обеим сторонам: общий объем двусторонней торговли товарами и услугами ЕС и Мексики увеличится на 17% по консервативному сценарию и на 75,1% – по более амбициозному. Импорт товаров и услуг в Евросоюз вырастет на 9,3% при консервативном сценарии и на 32,5% – при амбициозном¹.

Торговля с Вьетнамом также подтверждает взаимовыгодный характер соглашений ЕС. Согласно оценкам Австрийского фонда исследований в области развития, предполагаемые экономические результаты либерализации торговли для Вьетнама являются положительными. В сочетании с благоприятным воздействием на реальное внутреннее потребление, чистый экспорт в ЕС позитивно повлиял на реальный ВВП страны, который по оценкам на 2018 г. увеличился на 0,48% [Grumeller, Jan et al., 2018].

Таким образом, торговые соглашения Евросоюза оказывают положительный экономический эффект на стран-партнеров. Последние согласны «играть по правилам» ЕС, за счет чего Брюссель добивается внешнеполитических целей.

Примером неконвенциональных мер выступают экономические санкции, которые, будучи официально инструментом ОВПБ ЕС, все чаще применяются в рамках ОТП в качестве ответной меры за несоблюдение ценностных требований бенефициаром экономических преференций. Например, в августе 2020 г. вступило в силу решение о частичном лишении Камбоджи преференциального доступа на рынок Евросоюза в рамках ВКО. Причина временной приостановки действия режима – «серьезные и систематические проблемы, связанные с правами человека, выявленными в стране»².

В августе 2022 г. ЕК опубликовала сообщение, в котором определены приоритеты в области продвижения устойчивого развития в ОТП ЕС. Одним из них выступает введение механизма санкций в случае «серьезных нарушений ключевых положений об устойчивом развитии в торговле, в особенности фундаментальных

¹ European Commission, Directorate-General for Trade Sustainability Impact Assessment in support of the negotiations for the modernization of the trade pillar of the Global Agreement with Mexico – Final report. Luxembourg. Publications Office of the European Union. 2019. URL: 10.2781/575630 (дата обращения: 11.03.2024).

² Cambodia loses duty-free access to the EU market over human rights concerns. European Commission. 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1469 (дата обращения: 05.09.2023).

трудовых прав, утвержденных Международной организацией труда, а также положений Парижского соглашения по климату»¹.

Новым в политике Евросоюза выступает стремление постепенно увеличивать давление на экономических агентов третьих стран в случае возможного обхода ограничительных мер, введенных против России. Во-первых, это указывает на расширение трактовки принципа территории ЕС, на которой действуют ограничения. Во-вторых, Брюссель пытается использовать доступ на внутренний рынок как инструмент давления с целью соблюдения санкционного режима [Bismuth, 2023].

Следовательно, торговая политика Евросоюза характеризуется не только высоким уровнем нормативного компонента, который обязывает контрагента соблюдать нормы в области прав человека, защиты окружающей среды и надлежащего управления и исполнять определенные требования, установленные Брюсселем.

Инструменты внешнеэкономической политики ЕС: инвестиционная политика

Инвестиционная политика – неотъемлемая часть ОТП. Однако исключительная компетенция Евросоюза распространяется только на движение ПИИ. В соответствии с заключением Суда ЕС от 16 мая 2017 г. Брюссель не обладает исключительной компетенцией в области портфельных инвестиций и механизме урегулирования споров инвесторов с государством. Решение суда основано на отсутствии соответствующих норм в Договоре о функционировании ЕС².

Частичное распространение исключительной компетенции Евросоюза на инвестиционную сферу свидетельствует о разногласиях наднациональных органов с государствами-членами. Противоречия заключаются в незавершенном характере реформы инвестиционных соглашений, сложностях с ратификацией инвестиционных положений ряда соглашений «второго поколения», а также различиях в национальных системах мониторинга ПИИ.

В 2012 г. с принятием регламента № 1219/2012 начата реформа, цель которой – переход от двусторонних соглашений государств-членов с третьими странами к двусторонним инвестиционным договорам (ДИД) или договорам, содержащим инвестиционные положения (*Treaties with Investment Provisions, TIP*), заключенным на уровне ЕС. Это соответствует общей логике изменения практики заключения международных экономических соглашений Евросоюза – от смешанных

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The power of trade partnerships: together for green and just economic growth. COM(2022) 409 final. 2022. URL: <https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/8c5821b3-2b18-43a1-b791-2df56b673900/details> (дата обращения: 18.09.2023).

² Opinion 2/15. Court of Justice of the European Union. 2017. URL: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190727&doclang=EN> (дата обращения: 18.09.2023).

(*mixed*) соглашений к несмешанным (*non-mixed*, “*EU-only*”). Последние не только снижают риски нератификации, но и повышают роль Европарламента и ограничивают участие государств – членов ЕС в ОТП квалифицированным большинством голосов в Совете министров [Kleimann, 2020].

Например, в декабре 2020 г. была достигнута принципиальная договоренность по Всеобъемлющему соглашению об инвестициях с Китаем, которое направлено на либерализацию инвестиций. В частности, сторона наделяется правом создавать государственные предприятия и обязуется предоставлять РНБ товарам и услугам, поставляемым инвесторами или государственными предприятиями другой стороны. Соглашение также предусматривает положения о транспарентности субсидий, запрете на принудительную передачу технологий и устойчивом развитии.

Несмотря на прорывной характер положений, связанных с установлением т. н. равных условий (*level playing field*), соглашение не было ратифицировано ни одной из сторон, а дальнейшие переговоры по его развитию заморожены [Kuang, Orbie, Blancquaert, 2023]. Продолжают действовать двусторонние соглашения государств-членов с Китаем.

В рамках реформы регламента № 1219/2012 определен восьмилетний переходный этап, в ходе которого государства-члены обязаны уведомить ЕК обо всех ДИД с третьими странами, заключенными до 1 декабря 2009 г. или до даты вступления страны в ЕС, а также устранить несоответствия таких соглашений с законодательством Евросоюза¹. Тем не менее по итогам переходного периода в 2020 г. было решено продлить действие регламента из-за запросов государств-членов на внесение поправок в существующие соглашения, а также неизвестных сроков перехода на договоры, заключенные на уровне ЕС². Следовательно, реформа инвестиционных соглашений остается незавершенной.

Сохраняется проблема частичной ратификации соглашений «второго поколения». До сих пор не согласованы положения об инвестициях в торговом соглашении с Канадой, а также соглашения Евросоюза о защите инвестиций с Сингапуром и Вьетнамом³. В этом состоит основной недостаток соглашений «второго поколения», заключение которых несет политические и юридические риски, так как предусматривает ратификацию национальными парламентами. Например, накануне

¹ Regulation (EU) No. 1219/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries. OJEU. L 351/40. 2012. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32012R1219> (дата обращения: 21.09.2023).

² Report from the Commission to the European Parliament and on the application of Regulation (EU) No. 1219/2012 establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements between Member States and third countries. European Commission. COM(2020) 134 final. 2020. URL: <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/8a8629a870a42d5301714faf6ee65764> (дата обращения: 25.09.2023).

³ Overview of ongoing bilateral and regional negotiations. European Commission. 2023. URL: <https://circabc.europa.eu/rest/download/a7aab8e0-085d-4e36-826f-cbe8e913cf13?ticket=> (дата обращения: 25.09.2023).

подписания соглашения ЕС с Канадой парламент Валлонии пригрозил заблокировать ратификацию [Conconi, Herghelegiu, Russo, 2021].

Наконец, сохраняются различия в уровне развития национальных систем проверки прямых иностранных инвестиций. Общеввропейская система мониторинга ПИИ была создана в соответствии с регламентом 2019/452 Европарламента и Совета ЕС с целью введения ограничительных мер в отношении потока импортированных прямых иностранных инвестиций и наделения Евросоюза и государств-членов полномочиями «по проверке ПИИ в ЕС по соображениям безопасности или общественного порядка»¹. Основанием для создания этого механизма выступает стремление иностранных инвесторов (в т. ч. принадлежащих государству или контролируемых им) приобрести контроль или влияние в европейских фирмах, деятельность которых связана с критически важными технологиями, инфраструктурой, ресурсами или конфиденциальной информацией.

Государства – члены ЕС наделяются полномочиями по установлению систем скрининга прямых иностранных инвестиций. Именно на национальном уровне принимается окончательное решение о безопасности ПИИ, так как ЕК не имеет права напрямую блокировать инвестиции. По состоянию на октябрь 2023 г. 21 государство-член сообщило Еврокомиссии о национальных системах проверки прямых иностранных инвестиций².

В октябре 2023 г. ЕК опубликовала отчет об исполнении регламента 2019/452 за 2022 г. В нем указано, что государства-члены по-прежнему имеют значительные различия в отношении «формальной процедуры скрининга», сроков проверки, отраслевого охвата, требований к отчетности³. Шесть из них до сих пор не обладают собственным механизмом проверки, а 66% просьб о выдаче разрешений инвесторам из третьих стран разместить ПИИ приходится на четыре страны ЕС⁴.

Эксперты расходятся во мнениях по поводу последствий этой системы для экономики. С одной стороны, блокирование инвестиций может негативно повлиять на страну-импортера, вызвать замедление притока ПИИ и увеличение финансовых затрат⁵. С другой – система проверки усиливает экономическую безопасность Ев-

¹ Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. OJEU. L1 79/1. 2019. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj> (дата обращения: 25.09.2023).

² List of screening mechanisms notified by Member States. European Commission. 09.10.2023. URL: <https://circabc.europa.eu/rest/download/7e72cdb4-65d4-4eb1-910b-bed119c45d47> (дата обращения: 09.10.2023).

³ Third Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union. European Commission. 2023. URL: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2023\)590&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2023)590&lang=en) (дата обращения: 21.03.2024).

⁴ Там же.

⁵ Mccalman P., Puzzello L., Voon T., Walter A. (2022) Screening of Chinese investments intensifies. Investment Treaty News. 26.12.2022. URL: <https://www.iisd.org/itn/en/2022/12/26/screening-of-chinese-investments-intensifies1-phillip-mccalman-laura-puzzello-tania-voon-andrew-walter/> (дата обращения: 10.10.2023).

росоюза, а также способствует укреплению суверенитета ЕС в стратегически важных отраслях экономики.

Таким образом, сегодня можно говорить о контурах единой инвестиционной политики Евросоюза. Исключительная компетенция ЕС распространена только на сферу ПИИ, а на уровне государств-членов существуют различия в исполнении предписаний Еврокомиссии.

Внедрение механизма скрининга потока импортированных прямых иностранных инвестиций противоречит ценностям свободной и неконтролируемой торговли, что демонстрирует желание Брюсселя придерживаться собственных принципов в выстраивании «международного торгового порядка, основанного на правилах».

* * *

Евросоюз, рассчитывая повысить собственную субъектность и усилить конкурентоспособность Единого рынка, проводит многоплановую внешнеэкономическую политику и использует для этого ряд торговых и инвестиционных инструментов. Сегодня Брюссель пытается стать более независимым в проведении внешнеэкономической политики, что выражается в концепции ОСА.

Внешнеэкономическая политика Евросоюза основана на продвижении нормативно-ценностных предписаний и применении санкционных методов за их ненадлежащее исполнение. ЕС, будучи «торговой силой», стремится не только достичь собственных экономических целей, но и добиться выполнения торговым партнером определенных требований ценностного характера.

С этой целью Евросоюз использует методы торговой и инвестиционной политики как инструменты продолжения внешней политики. Несмотря на то что на основе общей системы преференций ЕС применяются преференциальные тарифные меры по отношению к уязвимым развивающимся государствам, сохранение тарифных режимов в рамках ОСП зависит от соблюдения контрагентами ряда норм. Усиление контроля над инвестициями в рамках системы проверки ПИИ также демонстрирует отход Евросоюза от постулатов глобализации в международной торговле и усиление протекционизма.

Во внешнеэкономической политике Брюссель стремится создать международный торговый порядок, основанный на выгодных ему правилах, однако место и роль ЕС в мировой системе будет зависеть от его способности преодолеть внутриполитические и внутриэкономические противоречия.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Исаченко Т.М., Рыбасова А.В. (2003) *Внешнеторговая политика Европейского Союза: основные инструменты и направления развития*. МГИМО, Москва. 178 с.

Портанский А.П. (2023) ЕС – США: новые барьеры в торговле. *Современная Европа*. № 4. С. 119–131. DOI: 10.31857/S020170832304006X

Сергеев Е.А., Воротников В.В. (2023) *Стратегия Европейского союза в условиях глобальной перестройки: автономия или этаназия?* МГИМО-Университет, Москва. 52 с.

Babić M., Dixon A.D., Liu I.T. (ed.) (2022) *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*. Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland. 206 p. DOI: 10.1007/978-3-031-01968-5

Bismuth R. (2023) The New Frontiers of European Sanctions and the Grey Areas of International Law. *RED*. Vol. 5. Issue 1. P. 8–13.

Borchert I., Conconi P., Di Ubaldo M., Herghelegiu C. (2020) EU trade policies: Carrot-and-stick mechanisms in pursuit of non-trade policy objectives. *ECDPM Great Insights magazine*. Vol. 9. Issue 2. URL: <https://ecdpm.org/great-insights/square-pegs-round-holes-trade-policy/eu-trade-policies-non-trade-objectives/> (accessed: 21.07.2023).

Conconi P., Herghelegiu C., Puccio L. (2021) EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix: That is the Question. *Journal of World Trade*. Vol. 55. No. 2. P. 231–260. DOI: 10.54648/TRAD2021009

de Luna Barrios A.M. (2016) The Free Trade Agreement between the European Union and Mexico – Impact on Trade and Foreign Direct Investment. *Revista Chilena de Derecho*. Vol. 43. No. 1. P. 115–135. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372016000100006>

Kleimann D. (2020) The Legitimacy of “EU-only” Preferential Trade Agreements. *The Law and Practice of the Common Commercial Policy*. Ed. by M. Hahn, G. Van der Loo. Brill, Leiden, Netherlands. P. 461–485. DOI: 10.1163/9789004393417_021

Kuang S., Orbie J., Blancaquaert S. (2023) The rise and fall of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment: “open strategic autonomy” in action. *Journal of Contemporary European Studies*. DOI: 10.1080/14782804.2023.2293779

Mearsheimer J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton, N.Y., USA. 555 p.

Meissner K.L. (2018) *Commercial Realism and EU Trade Policy: Competing for Economic Power in Asia and the Americas*. Routledge, Abingdon, UK; N.Y., USA. 215 p.

Meunier S., Nicolaïdis K. (2011) The European Union as a Trade Power. *International Relations and the European Union*. Ed. by C. Hill, M. Smith. Oxford University Press, N.Y., USA. P. 275–298.

EU as a Trade Power: Adjusting Instruments of Foreign Economic Policy

E.A. Sergeev

*Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor
Department of World Economy, MGIMO University,
senior researcher, the Institute for International Studies, MGIMO University
76, Prospect Vernadskogo Moscow, Russia, 119454
E-mail: sergeev.e.a@my.mgimo.ru*

K.V. Soroka

*Chief specialist-expert,
Division of trade remedies, Department of Trade negotiations,
Ministry of Economic Development of the Russian Federation
10, build. 2, Presnenskaya embankment, Moscow, Russia, 123112
E-mail: soroka.krist@yandex.ru*

Abstract. The focus of this study is aimed at the foreign economic policy of the European Union and the areas of its implementation. The article is based on a comprehensive approach to the concept of EU foreign economic policy as a set of instruments combining trade and investment policies of the EU. The study evaluates the communitarization of the main directions of the EU's foreign economic policy. As a result, it is concluded that the exclusive competence of the supranational bodies of the Union is partially extended to investment policy. Considering that the paradigm of realism is taken as the basis for the study, the subject of the article is to assess the role of the EU's foreign economic policy in the realization of the Union's foreign policy interests. The authors believe that the European Union as a "trade power", seeks not only to achieve economic benefits, but also to ensure that its trading partners meet a number of regulatory and value requirements. Taking into account the transformation of the world order, the need for the European Union to strengthen its own political subjectivity and economic competitiveness is increasing. This leads to the expansion of "defensive" measures in trade policy (sanctions mechanism for non-compliance with the provisions on sustainable development in trade agreements) and investment policy (mechanism for controlling foreign direct investments). As a result, it strengthens the normative and value content of EU foreign economic policy on one hand and make it more protectionist on the other hand. The authors of the article conclude that by means of foreign economic policy, the European Union, as a "trading force", seeks to create and maintain an international trade order based on rules that are beneficial to the EU.

Keywords: European Union's foreign economic policy, EU's common commercial policy, EU's investment policy, trade and investment agreements, trade power, normative power

DOI: 10.31857/S0201708324040065

REFERENCES

- Isatchenko T.M., Rybasova A.V. (2003) *Vneshnetorgovaya politika Yevropeiskogo soyuza: osnovniye instrumenti i napravleniya razvitiya* [The Foreign Trade Policy of the European Union: Main Tools and Areas of Development], MGIMO, Moscow, Russia. (In Russian).
- Portanskij A.P. (2023) *ES – SSHA: novye bar'ery v torgovle*. [EU – USA: New Trade Barriers], *Sovremennaya Evropa*, 4, pp. 119–131. DOI: 10.31857/S020170832304006X (In Russian).
- Sergeev E.A., Vorotnikov V.V. (2023) *Strategiya Evropejskogo soyuza v usloviyah global'noj perestrojki: avtonomiya ili evtanaziya?* [The Strategy of the European Union in the Context of Global Restructuring: Autonomy or Euthanasia?], MGIMO University, Moscow, Russia. (In Russian).
- Babić M., Dixon A.D., Liu I.T. (ed.) (2022) *The Political Economy of Geoeconomics: Europe in a Changing World*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland. DOI: 10.1007/978-3-031-01968-5
- Bismuth R. (2023) The New Frontiers of European Sanctions and the Grey Areas of International Law, *RED*, 5(1), pp. 8–13.
- Borchert I., Conconi P., Di Ubaldo M., Hergehelegiu C. (2020) EU trade policies: Carrot-and-stick mechanisms in pursuit of non-trade policy objectives, *ECDPM Great Insights magazine*, 9(2). URL: <https://ecdpm.org/great-insights/square-pegs-round-holes-trade-policy/eu-trade-policies-non-trade-objectives/> (accessed: 21.07.2023).

Conconi P., Herghelegiu C., Puccio L. (2021) EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix: That is the Question, *Journal of World Trade*, 55(2), pp. 231–260. DOI: 10.54648/TRAD2021009

de Luna Barrios A.M. (2016) The Free Trade Agreement between the European Union and Mexico – Impact on Trade and Foreign Direct Investment, *Revista Chilena de Derecho*, 43(1), pp. 115–135. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372016000100006>

Kleimann D. (2020) The Legitimacy of “EU-only” Preferential Trade Agreements, in Hahn M., Van der Loo G. (ed.) *The Law and Practice of the Common Commercial Policy*, Brill, Leiden, Netherlands, pp. 461–485. DOI: 10.1163/9789004393417_021

Kuang S., Orbie J., Blancquaert S. (2023) The rise and fall of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment: “open strategic autonomy” in action, *Journal of Contemporary European Studies*. DOI: 10.1080/14782804.2023.2293779

Mearsheimer J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton, N.Y., USA.

Meissner K.L. (2018) *Commercial Realism and EU Trade Policy: Competing for Economic Power in Asia and the Americas*, Routledge, Abingdon, UK; N.Y., USA.

Meunier S., Nicolaïdis K. (2011). The European Union as a Trade Power, in Hill C., Smith M. (ed.). *International Relations and the European Union*, Oxford University Press, N.Y., USA, pp. 275–298.

УДК 330

МЕХАНИЗМЫ ВАЛЮТНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В БРИКС: ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И НОВЫЕ ВЫЗОВЫ

© 2024 ГУСЕВ Кирилл Нионилович

Кандидат экономических наук

*Ведущий научный сотрудник Отдела экономических исследований
Институт Европы РАН. 125009, Россия, Москва, Моховая ул., 11-3*

E-mail: banks-europe@mail.ru

© 2024 ЦИБУЛИНА Анна Николаевна

Кандидат экономических наук

*Старший научный сотрудник центра междисциплинарной информации
Институт Европы РАН. 125009, Россия, Москва, Моховая ул., 11-3*

E-mail: annsavin@hotmail.com

Поступила в редакцию 21.05.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. С момента образования БРИК в 2006 г. вопросы создания более справедливой мировой валютно-финансовой системы постоянно находились в центре внимания государств-участников. Поэтапное введение беспрецедентных по масштабу ограничительных мер в отношении России привело к активизации работы по снижению зависимости от действий США и институтов глобального экономического управления, поиску альтернативных способов расчетов за товары и услуги и сокращению сделок с использованием американской валюты. В статье проведен анализ предпосылок развития валютного сотрудничества в рамках БРИКС и результаты уже предпринятых на этом направлении действий. Рассмотрен вопрос о том, в какой мере введение общей валюты может способствовать или создавать преграды для углубления экономической интеграции в рамках объединения. Опыт перехода на евро в ЕС показал, что решение об отказе от национальных валют имеет политическое измерение. Игнорирование рисков, связанных с коренным изменением системы расчетов, способно привести к кризисным явлениям в экономике и оттолкнуть участников внешнеэкономической деятельности от реализации договоренностей. Сделан вывод, что форсирование валютного сотрудничества без опоры на учет интересов стран – основательниц БРИКС и оценки потенциальных выгод и рисков способно привести к ухудшению условий взаимной торговли на фоне стремления США сохранить существующую архитектуру мировой валютной системы с абсолютным доминированием американской валюты.

Ключевые слова: БРИКС, БРИКС+, дедолларизация, единая валюта, Новый банк развития, Пул условных валютных резервов

DOI: 10.31857/S0201708324040077

БРИКС: вес в мировой экономике

Сразу после основания БРИК Бразилией, Россией, Индией и Китаем в 2006 г. новое объединение стали рассматривать как антипод «Группе семи» (*G7*), включающей наиболее развитые страны Запада и Японию. Это мнение укрепилось несколько лет назад, когда страны БРИКС (в 2011 г. к организации присоединилась ЮАР) совокупно превзошли *G7* по таким ключевым показателям, как ВВП (по ППС) и объему промышленного производства.

На 1 июля 2023 г., по данным Всемирного банка¹, Китай был первой экономикой мира по ВВП (по ППС), Индия – третьей, Россия – пятой, Бразилия – восьмой, ЮАР – 32-й. КНР – крупнейший в мире экспортер, обладатель самых больших золотовалютных резервов, страна с населением свыше 1,4 млрд чел. Больше жителей проживает только в Индии. Россия имеет крупнейшие запасы минеральных ресурсов и самую обширную территорию в мире. Бразилия и ЮАР богаты разнообразными природными ресурсами.

В августе 2023 г. в ЮАР прошел саммит БРИКС, по итогам которого принята Йоханнесбургская декларация. С 2024 г. в объединение должны были вступить еще шесть стран. В ноябре 2023 г. президент Аргентины Х. Милей отозвал решение о присоединении². 1 января 2024 г. было объявлено о вступлении Египта, Ирана, ОАЭ, Эфиопии и Саудовской Аравии.. БРИКС+ отражает сложное взаимодействие между возможностями экономического развития и укрепления геополитического влияния [Saaïda, 2024].

Замедление озвученных в Йоханнесбурге темпов расширения БРИКС происходит под влиянием различных факторов, прежде всего политического характера. США и их партнеры пытаются помешать этому процессу через давление и поддержку своих сторонников в странах-кандидатах. Такое противодействие не способно остановить объективный процесс расширения БРИКС – нового альтернативного объединения, направленного на уход от однополярности в мировой политике и экономике. Заявки на вступление в организацию подали Алжир, Бангладеш, Бахрейн, Беларусь, Боливия, Венесуэла, Вьетнам, Куба, Гондурас, Индонезия, Казахстан, Кувейт, Марокко, Нигерия, Государство Палестина, Сенегал, Таиланд.

На БРИКС приходится более трети территории Земли и почти половина населения, которая производит более трети мирового ВВП. Последний показатель постоянно увеличивается, так как темпы роста экономики стран объединения устойчиво пре-

¹ World Development Indicators database. World Bank. URL: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (дата обращения: 14.02.2024).

² Добрунов М. Новые власти Аргентины исключили вступление в БРИКС. РБК. 20.03.2023. URL: <https://www.rbc.ru/politics/20/11/2023/655ae0639a794713656d8943> (дата обращения: 20.11.2023).

вышают показатели развитых государств (в 2023 г., по данным всемирного банка¹, рост ВВП Индии составил 6,3%, КНР – 5%, Бразилии – 3%, России – 3,6%², ЮАР – 1%, США – 2,53%, Японии – 1,92%, Канады – 1,07%, Италии – 0,92%, Франции – 0,87%, Британии – 0,14%, ФРГ – -0,3%).

БРИКС, как интеграционная организация нового типа, при должном уровне взаимной заинтересованности стран-участниц может стать «супергосударством» на четырех континентах с колоссальными природными ресурсами, производственными мощностями и рабочей силой. Китай уже успешно реализует эту концепцию в пределах своих границ. Однако только экономического потенциала недостаточно в мире, который строился и функционирует по правилам ведущих стран Запада.

Одна из целей создания БРИКС – формирование альтернативного полюса влияния. Объединение показало, что существует путь развития, не связанный с обязательным следованием правилам, которые установили крупнейшие экономики мира. В этом контексте изначально первостепенную роль в БРИКС играло политическое измерение. Со временем организация приступила к созданию собственной экономической архитектуры.

Единая валюта: панацея или новый вызов

Предложение о создании новой резервной валюты стран БРИКС выдвинули эксперты клуба «Валдай» в 2018 г.³ На политическом уровне в странах-участницах эта идея не обсуждалась. Лидеры России и Бразилии в первую очередь указывали на необходимость «преодолеть чрезмерное доминирование ограниченного числа резервных валют»⁴. Лула да Силва призывал «отказаться от доллара США и использовать свои национальные валюты»⁵. Председатель КНР Ху Цзиньтао в 2011 г. заявил, что «нынешняя международная валютная система является пережитком прошлого»⁶. Иными словами, вопрос о перспективах перехода на единую валюту в отдаленной перспективе остается на повестке БРИКС.

Сегодня только Евросоюзу удалось перейти на использование новой общей валюты, а странам-участницам – полностью отказаться от суверенитета при проведении денежно-кредитной политики. Лидеры европейских стран не ставили в каче-

¹ The World bank. GDP growth (annual %). URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (дата обращения: 14.02.2024).

² По данным Росстата ВВП России в 2023 г. увеличился на 3,6%.

³ Lissovolik Y. Boosting the use of national currencies among BRICS. Valdai Discussion Club. 14.09.2018. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/articles/boosting-the-use-of-national-currencies-among-brics/> (дата обращения: 27.04.2024).

⁴ Путин В.В. БРИКС: к новым горизонтам стратегического партнерства. Официальный сайт президента России. 01.06.2017. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/55487> (дата обращения: 27.04.2024).

⁵ Brazil's Lula calls for end to dollar trade dominance. Financial Times. 13.04.2023. URL: <https://www.ft.com/content/669260a5-82a5-4e7a-9bbf-4f41c54a6143> (дата обращения: 27.04.2024).

⁶ China's Hu Jintao answers questions with Washington Post. The Washington Post. 16.01.2011. URL: https://www.washingtonpost.com/business/economy/chinas-hu-jintao-answers-questions-with-washington-post/2011/01/16/ABGq3NJ_story.html (дата обращения: 27.04.2024).

стве первостепенной задачи снизить зависимость от американской валюты или значительно потеснить господство доллара США в мировой валютной системе. Достигнутый уровень экономической интеграции в Европе к началу 1990-х гг., а также многолетнее взаимное фиксирование валютных курсов государств-членов вместе с разнонаправленными векторами национальных денежно-кредитных политик привели к неизбежности введения единой валюты в странах экономического ядра ЕС. В противном случае европейскую интеграцию мог ждать откат назад или череда валютных и экономических кризисов. Однако среди всемирно признанных экспертов не было единства в отношении будущих выгод и жизнеспособности проекта новой валюты. Более того, европейские политики пренебрегли рекомендациями теоретических школ [Mundell, 1961; McKinnon, 1963; Kenen, 1969] и разработали собственные так называемые номинальные критерии экономической конвергенции для членства в еврозоне, а решение вопросов антикризисного регулирования отложили на неопределенный срок. Кризис зоны евро 2011 г. показал все недочеты при создании единой валюты и потребовал от Брюсселя чрезвычайных мер для сохранения целостности валютного союза [Цибулина 2013; Буторина, Цибулина, 2019].

Опыт Евросоюза и ряд неудачных попыток увеличить использование национальных валют во взаиморасчетах в других интеграционных объединениях позволяют сформулировать несколько важных вопросов, которые необходимо учитывать при разработке проекта единой валюты БРИКС.

Ожидаемые правительствами выгоды. Можно предположить, что переход на использование единой валюты позволит устранить риск использования режима санкционного давления со стороны государства-эмитента мировой валюты, заморозки государственных активов и/или конфискации доходов от них, а также обеспечить безопасность торговых расчетов и хранения золотовалютных резервов. Важным сигналом к необходимости обретения независимости от доминирования американской валюты служит тот факт, что президент США Джо Байден 24 апреля 2024 г. подписал закон о национальной безопасности, который позволяет использовать замороженные средства Центрального банка РФ для оказания помощи Украине¹. Подобные шаги заставляют задуматься о том, насколько безопасно торговать и хранить резервы в долларах. В США ряд конгрессменов-республиканцев также выражают обеспокоенность в связи с конфискацией российских активов, поскольку такие действия способны подорвать роль доллара в мировой валютной системе².

Преимущества для участников внешнеэкономической деятельности. Современная валютная система, основанная на абсолютном доминировании доллара США, понятна участникам бизнес-сообщества. Хорошо отработаны инструменты хеджиро-

¹ H.R. 815: Making emergency supplemental appropriations for the fiscal year ending September 30, 2024, and for other purposes. URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/118/hr815/text/dhg-407595> (дата обращения: 27.04.2024).

² Wasson E., Curran E. Russia Asset Seizure Law Spurs Yellen Praise, Dollar Angst. Bloomberg. 24.04.2024. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-04-24/russia-asset-seizure-law-spurs-yellen-praise-angst-over-dollar> (дата обращения: 27.04.2024).

вания валютных рисков. В 2022 г. на долю валютно-обменных операций с долларом приходилось 88,5% ежедневного оборота мирового валютного рынка¹, что свидетельствует о высокой ликвидности долларовых активов. Однако, как отмечает А. Лосев, «распределение денежных средств и потоков капитала в мире во многом обусловлено поведением основной резервной валюты – доллара США и американскими денежно-кредитными циклами». Более того, «недостаток или переизбыток долларов, поступающих во внешний мир, ведет к изменению объемов производства товаров и услуг в реальной экономике остального мира» [Десаи, Хадсон, 2021]. Поможет ли уход от гегемонии доллара и новая единая валюта в решении этой проблемы – вопрос, который требует серьезной проработки. Как отмечает профессор Денверского университета Х. Кан, продвижение к справедливой многополярной системе потребует сохранения доллара в качестве важной валюты, но не доминирующей [Khan, 2023].

Позиция США. Перспективы новой единой валюты зависят от готовности Вашингтона допустить реальную валютную многополярность мировой экономики. Кандидат в президенты США Дональд Трамп 11 марта 2024 г. в интервью журналистам «Си-эн-би-си» (CNBC) заявил, что «не позволил бы странам отказаться от доллара, поскольку, когда мы потеряем этот стандарт, это будет сравнимо с проигрышем в войне за независимость»².

Формально в БРИКС имеется определенная экономическая база для начала валютного сотрудничества. Доля взаимной торговли стран объединения в общем объеме торговли в 2022 г. составила около 20%. Показатель не столь значительный, но вместе с торговлей с другими развивающимися странами, на которые приходится около 30% торговли БРИКС, получается почти 50%. Для сравнения: на долю торговли с развитыми странами в том же году пришлось тоже около 50% совокупной внешней торговли объединения.

Для углубления валютного сотрудничества первостепенное значение имеет не столько объем взаимной торговли, сколько ее сбалансированность. Возникновение больших профицитов торговых балансов неизбежно приведет к необходимости конвертации национальной валюты в другую для осуществления платежей по различным контрактам. Например, у России в 2021 г. практически со всеми странами БРИКС+ было положительное сальдо торгового баланса, величина которого варьировалась в пределах от одного до четырех млрд долл.³ Возникает вопрос о наличии возможности быстрой и выгодной конвертации. Наиболее яркий пример взаиморасчетов в национальных валютах – это избыток индийских рупий, которые рос-

¹ Triennial Central Bank Survey. OTC foreign exchange turnover in April 2022. Bank for International Settlements. 27.10.2022. URL: https://www.bis.org/statistics/rpfx22_fx.htm (дата обращения: 27.04.2024).

² Trump advisers discuss penalties for nation that move away from the dollar. The Economic Times. 26.04.2024. URL: <https://economictimes.indiatimes.com/small-biz/trade/exports/insights/trump-advisers-discuss-penalties-for-nations-that-move-away-from-the-dollar/articleshow/109611729.cms> (дата обращения: 27.04.2024).

³ World Integrated Trade Solution (WITS). URL: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/RUS/Year/LTST/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country> (дата обращения: 27.04.2024).

сийские компании-экспортеры не могут эффективно применить из-за узкого спектра товаров индийского производства, пользующихся спросом в РФ.

Таким образом, один из шагов на пути к активному использованию национальных валют – обеспечение эффективной взаимной конвертации валют государств-членов. С другой стороны, отсутствие больших дефицитов и профицитов платежных балансов стран БРИКС не будет оказывать дополнительного давления на курсы национальных валют, что позволит снизить взаимную волатильность их обменных курсов.

В рамках БРИКС предприняты конкретные шаги для сокращения зависимости от американской валюты. В 2015 г. создан Новый банк развития БРИКС с целью мобилизовать ресурсы для реализации проектов в области инфраструктуры и устойчивого развития¹. Предполагалось, что финансирование проектов будет осуществляться в национальных валютах, но сегодня в операциях банка существенную роль играет доллар США². Своего рода аналогом Международного валютного фонда должен стать Пул условных валютных резервов (ПУВР) БРИКС, учрежденный в 2015 г. Страны могут получить средства в долларах на основе использования валютных свопов для стабилизации курсов своих валют на более мягких условиях, чем при обращении в МВФ. Однако пока реальные операции не проводились из-за сопротивления со стороны центральных банков стран-участниц. Противодействие отчасти вызвано сложной процедурой активации своповых соглашений и необходимостью предварительного соглашения с МВФ при использовании средств, превышающих 30% суммы лимита каждого из членов. С другой стороны, ПУВР обладает мощным исследовательским потенциалом, в основе которого заложен обмен макроэкономической информацией стран-участниц [Юдаева, 2020].

В то же время в БРИКС отсутствует как реальная, так и номинальная конвергенция экономик. Более того, для объединения характерны асимметрия и дивергенция между отдельными странами, но государства-члены продолжают фокусироваться не на них, а на расширении сотрудничества в других сферах [Смирнов, Пасько, 2023]. Полной экономической конвергенции и выполнения традиционных критериев оптимальной валютной зоны не было и в европейских странах на момент перехода на евро. Эндогенная теория перехода на единую валюту указывает на то, что по мере усиления экономических связей стран-участниц после введения единой валюты будут создаваться условия для ее эффективного функционирования [Frankel, Rose, 1998]. Расширение БРИКС свидетельствует о привлекательности объединения для растущего числа стран, но создает новые вызовы, связанные с возросшей экономической неоднородностью стран-участниц.

¹ NDB's General Strategy: 2017-2021. New Development Bank. URL: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf> (дата обращения: 27.04.2024).

² Nogueira Batista Jr. P. BRICS Financial and Monetary Initiatives – the New Development Bank, the Contingent Reserve Arrangement, and a Possible New Currency. Valdai Discussion Club. 03.10.2023. URL: https://valdaiclub.com/a/highlights/brics-financial-and-monetary-initiatives/?sphrase_id=1642055 (дата обращения: 27.04.2024).

Например, ОАЭ и Саудовская Аравия используют доллар США в качестве валюты-привязки для поддержания курсов своих денежных единиц¹. В королевстве обсуждается вопрос об использовании других национальных валют в расчетах за нефть². Начиная с середины 1970-х гг. Саудовская Аравия перешла на торговлю ископаемым топливом исключительно за американскую валюту, что способствовало появлению так называемых нефтедолларов и росту спроса на доллар во всем мире. Стремительное развитие сланцевой нефтяной промышленности превратило США в конкурента Саудовской Аравии и других стран – экспортеров нефти [Сюй, 2023]. Даже частичный переход на расчеты в национальных валютах за нефть способен заметно повлиять на сокращение зависимости от доллара и увеличение спроса на валюты стран – участниц БРИКС. Уже сейчас заметна тенденция к росту объема операций в национальных валютах членов объединения.

Некоторые из государств – основателей БРИКС могут иметь собственные амбиции по превращению национальной валюты в мировую. Наилучшая позиция у Китая, чей юань активно используется в международной торговле и расчетах. Согласно данным Общества всемирных межбанковских каналов связи (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications, SWIFT*) за октябрь 2023 г., доля китайской валюты в торговых расчетах через SWIFT выросла до 5,8%³. Благодаря этому юань впервые обошел евро (5,42%). Однако в международных расчетах последний уверенно остается второй валютой (23,6%), тогда как доля доллара – 46,58%, фунта – 7,32%, иены – 4,2%, юаня – 3,71%. Сохранение за долларом и фунтом лидирующих позиций обеспечивается работой крупнейших торговых площадок на территории США и Британии.

Многие из государств БРИКС выступают крупнейшими поставщиками сырья для международных бирж, расположенных в странах коллективного Запада. Для того чтобы исключить расчеты за товары в долларах, фунтах и евро, необходимо определить, куда возможно перенести торговые потоки. В этом контексте показателен пример России. Под давлением западных санкций РФ вынуждена перейти на торговлю сырьем или в обход международных площадок, или с промежуточной сменой страны происхождения, или во вновь создаваемом двустороннем порядке с переводом расчетов в национальные валюты стран-покупателей. Все эти пути позволяют продолжать реализацию сырьевой продукции на внешних рынках, но также оказываются более затратными из-за возросших транзакционных издержек, продажи с вынужденным дисконтом и накопления неликвидной иностранной валюты.

¹ Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2022. International Monetary Fund. 26.07.2023. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Annual-Report-on-Exchange-Arrangements-and-Exchange-Restrictions/Issues/2023/07/26/Annual-Report-on-Exchange-Arrangements-and-Exchange-Restrictions-2022-530144> (дата обращения: 27.04.2024).

² Саможнев А. Саудовская Аравия впервые за 48 лет откажется от монополии доллара в торговле. Российская газета. 21.01.2023. URL: <https://rg.ru/2023/01/21/saudovskaia-araviia-vpervye-za-48-let-otkazhetsia-ot-monopolii-dollar-a-v-torgovle.html?ysclid=lq3kbmp4oj296361493> (дата обращения: 27.04.2024).

³ RMB Tracker. SWIFT. 12.2023. URL: [https://worldtradescanner.com/rmb-tracker_december-2023_final_ast_v3%20\(4\).pdf](https://worldtradescanner.com/rmb-tracker_december-2023_final_ast_v3%20(4).pdf) (дата обращения: 14.02.2024).

Другие страны БРИКС, если они захотят торговать в обход сложившейся мировой системы, столкнутся не только с ростом издержек, но и с политическим давлением. Сегодня Россия вынуждена делать это в одиночку и принимает расходы на себя. Партнеры по объединению, в частности Индия, скорее, пользуются сложным положением РФ, чем сотрудничают с ней. Реальная практика торговли показала различия в целях стран – участниц БРИКС, а точнее их частного бизнеса, который сохраняет значительную степень независимости от государства и действует исключительно в интересах акционеров.

Таким образом, для введения единой валюты БРИКС и изменения структуры внешней торговли потребуются серьезные шаги со стороны правительств стран-участниц, направленные на повышение лояльности экономических субъектов, которые действуют на их территориях. Необходимые меры по ограничению общепринятых свобод, свойственных рыночной экономике, могут вызвать противодействие на национальном и международном уровнях.

В случае с евро унификации поведения экономических субъектов способствовали географическая близость, общая история и культура, веками складывавшиеся тесные хозяйственные связи стран одного весьма компактного и плотно населенного региона. Но даже в благоприятных условиях интеграционному объединению пришлось пройти путь длиной в более чем 50 лет с момента создания в 1951 г. Европейского объединения угля и стали до введения в 2002 г. евро в наличный оборот. Страны БРИКС расположены на разных континентах и вплетены в обособленные региональные системы разделения труда и торговли. Кроме того, не урегулирован конфликт Индии и Китая, связанный с демаркацией приграничных территорий в Южном Тибете.

На фоне конфронтации со странами коллективного Запада государства – лидеры БРИКС тяготеют к модели расширения по политическим мотивам, чтобы привлечь максимальное количество сторонников и уравнивать шансы с G7 за счет роли в мировой экономике.

Ведущая роль Китая в валютном сотрудничестве в БРИКС

В случае с евро базовой валютой выступала немецкая марка. Введение единой денежной единицы в Европе помогло сильнейшему на континенте германскому бизнесу максимально распространить влияние. Утрата валютного суверенитета стала разумной платой за это. Впоследствии сделка не видится настолько выгодной, как казалось в начале, так как нагрузка, связанная с функционированием новой системы, легла на плечи прежде всего сильных экономик Евросоюза. Пример Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) показывает, что у любой системы донорства со временем могут проявиться серьезные изъяны, ведущие к разрушению¹.

Маловероятно, что Китай, постепенно входящий в период замедления экономического роста, собирается стать основным донором государств, которые стремятся вступить в БРИКС по политическим соображениям. Помимо этого, участие в еди-

¹ Важное отличие современной европейской системы от бывшего социалистического лагеря в том, что расходы по ее поддержанию несут сразу несколько государств, а основные выгоды получает частный бизнес.

ной валюте лишит КНР суверенитета в сфере денежно-кредитной политики. Превращение Китая в лидера мировой торговли стало возможным благодаря тому, что страна долгие годы регулировала курс юаня в соответствии со своими стратегическими целями, игнорируя требования государств коллективного Запада, прежде всего США, отпустить национальную валюту в свободное плавание, чтобы уравновесить внешнюю торговлю. Колоссальное превышение доходов от экспорта над расходами на импорт стало одним из ключевых двигателей многолетнего рекордного роста китайской экономики.

В этом контексте показательно заявление шерпа Китая Ма Чжаосюй 30 января 2024 г. на встрече шерп и сушерп БРИКС в Москве: «Необходимо выполнять поручения лидеров стран – членов БРИКС, содействовать продвижению экономического взаимодействия, использовать местные валюты и платежные системы во взаиморасчетах»¹. Иными словами, КНР считает приоритетным использование валют стран объединения во взаимных расчетах и развитие необходимых для этого платежных систем, а не создание единой валюты.

На фоне того, что Китай – главный торговый партнер для почти 150 стран мира, во многие из которых он осуществляет инвестиции, ежегодный темп роста доли юаня в международных расчетах составляет почти 90%². Таким образом, менее чем через 5 лет китайская валюта могла бы обслуживать половину расчетов в мире. Более того, доля евро и доллара снижается на фоне падения доверия к ним из-за санкций: центральные банки многих государств уходят из этих валют в пользу золота и денежных единиц стран, с которыми ведут активную торговлю.

США и ЕС постараются не допустить восхождения юаня на мировой финансовый олимп. Однако если Народный банк Китая откажется от политики использования обменного курса для стимулирования экспорта и обеспечит тем самым стабильность и привлекательность национальной валюты для иностранных партнеров, то будет сложно повлиять на рост популярности юаня.

Варианты для России

По итогам 2023 г. сальдо внешней торговли КНР составило примерно 80 млрд долл.³ Аналогичный показатель России снизился до 140 млрд долл., сократившись за год на 58,5% из-за падения экспорта на 28,3% (до 425,1 млрд долл.) и роста импорта на 11,7% (285,1 млрд долл.)⁴. Торговля России продолжила разворот из Европы (экс-

¹ В КНР назвали необходимостью ведение расчетов в БРИКС в национальных валютах. ИА «Известия». 30.01.2024. URL: <https://iz.ru/1642009/2024-01-30/v-knr-nazvali-neobkhodimosti-vedenie-raschetov-v-briks-v-natsionalnykh-valiutakh> (дата обращения: 03.05.2024).

² RMB Tracker.

³ National Bureau of Statistics of China. Balance of Trade. URL: <https://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=C01> (дата обращения: 14.02.2024).

⁴ Росстат. Экспорт и импорт Российской Федерации. URL: https://rosstat.gov.ru/statistics/vneshnyaya_torgovlya (дата обращения: 14.02.2024).

порт упал до 50,64 млрд долл., импорт – до 38,32 млрд долл.) в Азию (экспорт вырос на 5,6% до 306,6 млрд долл., импорт – на 29,2% до 187,5 млрд долл.)¹.

Товарооборот России с Китаем вырос до рекордных 240,1 млрд долл. (на 26,3%) за счет роста экспорта из КНР на 46,9% (до 111 млрд долл.) и импорта в КНР на 12,7% (до 129,1 млрд долл.)². Из-за этой асимметрии положительное сальдо торговли с Китаем сократилось примерно вдвое (до 18,1 млрд долл.). Ключевую роль в этих изменениях сыграло снижение цен на энергоносители – основную часть российских поставок в КНР.

Сближение РФ и КНР сопровождается разумной степенью сбалансированности двусторонней торговли на фоне ее рекордного роста. Национальная валюта Китая уже вошла в число наиболее влиятельных денежных единиц мира с точки зрения использования в международном торговом обороте. Этому среди прочего способствовал двусторонний обмен с Россией с оплатой в юанях. Банки в РФ предлагают различные виды операций с китайской валютой, включая вклады для физических лиц, что говорит о достаточно высокой степени проникновения юаня на российский рынок.

В отношениях с Китаем может повториться сценарий 1990-х гг., приведший к долларизации российской экономики. Теоретически идея единой валюты БРИКС призвана устранить такую возможность за счет перевода отношений с более сильным партнером в равноправные. Как показано выше, для введения единой валюты необходимо выполнение многочисленных условий, затрагивающих не только экономику, но и политику вовлеченных стран. По этой причине более реалистичен сценарий, по которому Россия и Китай – наиболее тесно связанные друг с другом члены БРИКС – выступят пионерами в процессе сближения в денежно-кредитной сфере в эволюционном ключе. В первую очередь речь идет об эффективных механизмах двустороннего клиринга и расчетов в национальных валютах, которые не только исключают переполнение резервов одной страны валютой государства-партнера, но и позволят существенно снизить транзакционные издержки.

В случае успеха инициативы, на многосторонней площадке в рамках БРИКС будет целесообразно начать обсуждение введения как минимум в тестовом режиме условной единицы *R5*³ по аналогии со специальными правами заимствования (*special drawing rights, SDR*), используемыми МВФ. Ее функциональное наполнение должно быть направлено не столько на роль резервной валюты, сколько на эффективное обеспечение растущего сразу в нескольких измерениях обмена между государствами – членами БРИКС.

¹ Там же. При этом экспорт из РФ минеральных продуктов сократился на 33,6%, металлов и изделий из них – на 15,1, химической продукции – на 35,2, машин, оборудования, транспортных средств и других товаров – на 25,5. Среди основных позиций импорта машины, оборудование, транспортные средства и другие товары (рост на 24,1%), текстиль, текстильная продукция и обувь (21,4%), минеральные продукты (5,1%), металлы и изделия из них (0,4%).

² National Bureau of Statistics of China. Total Value of Imports and Exports, Russia. URL: <https://data.stats.gov.cn/english/adv.htm?m=advquery&cn=C01> (дата обращения: 14.02.2024).

³ *R5* происходит от названий валют стран БРИКС: реал (*real*), рубль (*rouble*), рупия (*rupee*), юань (*renminbi*), рэнд (*rand*).

Эволюционный подход в вопросах денежно-кредитной и валютно-финансовой политики, опирающийся на реальную экономическую базу, доказал более высокую эффективность, чем решительные шаги, продиктованные политическими соображениями.

* * *

Снижение зависимости от долларов США находится в центре внимания политиков стран – участниц БРИКС с первых дней образования объединения. Они все заинтересованы в увеличении использования национальных валют в мировой экономике, но именно Россия, Китай и Бразилия выступают за обретение большей независимости от американской валюты. Государства БРИКС предпринимают как коллективные, так и индивидуальные меры для решения этих двух задач, которые приобретают все бóльшую актуальность в связи с использованием США масштабных экономических санкций в отношении России. Валютное сотрудничество в рамках БРИКС развивается по пути наращивания взаимных расчетов в национальных валютах. Несбалансированность торговли государств-членов приводит к возникновению профицитов и трудностям с дальнейшим использованием полученной валютной выручки. В этой связи необходимо интенсифицировать работу по обеспечению взаимной конвертации национальных валют.

Созданные в рамках БРИКС механизмы по сокращению долларовой зависимости пока не продемонстрировали высокую эффективность. Одной из долгосрочных целей развития валютного сотрудничества стран-участниц может стать переход на использование единой валюты. На этом направлении крайне важно учитывать как политические мотивы правительств, так и экономические интересы участников рынка, а также быть готовым к противодействию со стороны США, страны – эмитента глобальной валюты.

На фоне роста использования китайской валюты в мире и особой заинтересованности России в снижении зависимости от доллара США, углубление валютного сотрудничества выступает наиболее перспективным направлением. Успешное преодоление трудностей при организации взаимных платежей и снижении транзакционных издержек между РФ и Китаем способно заложить прочный фундамент для разработки в будущем расчетной единицы, а затем и единой валюты.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Буторина О.В., Цибулина А.Н. (2019) Новые направления реформы зоны евро. *Европа между трех океанов*. Под общ. ред. Громыко Ал.А., Федорова В.П. ИЕ РАН, Москва. С. 344–363.
- Десаи Р., Хадсон М. (2021) За пределами долларовой кредитократии: геополитическая экономика. *Валдайские записки*. № 116. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/valdai-papers/valdayskaya-zapiska-116/> (дата обращения: 14.02.2024).
- Смирнов Е.Н., Пасько А.В. (2023) Новая модель развития экономического сотрудничества в рамках БРИКС. *Вестник Алтайской академии экономики и права*. № 12. С. 147–153. DOI: 10.17513/vaael.3148
- Сюй В. (2023) Дедолларизация как направление финансовой политики России в современных условиях. *Проблемы прогнозирования*. № 1. С. 16–31. DOI: 10.47711/0868-6351-196-16-31

Цибулина А.Н. (2013) Экономический и валютный союзы ЕС: работа над ошибками. *Вестник МГИМО-Университета*. № 4(13). С. 113–119. DOI: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2013-4-31-113-118>

Юдаева К. (2020) Во имя финансовой безопасности. Ответ БРИКС на вызовы мировой финансовой системы. *Международная жизнь*. Специальный выпуск «Российское председательство 2020». С. 50–55.

Frankel J., Rose A. (1998) The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria. *Economic Journal*. No. 108. P. 1009–1025.

Kenen P. (1969) The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View. *Monetary Problems of the International Economy*. Ed. by R. Mundel, A. Swoboda. University of Chicago Press, Chicago, USA. P. 41–60.

Khan H. (2023) *Dedollarization: The Role of Expanded BRICS and the Global South*. MPRA Paper. No. 119544. University Library of Munich, Munich, Germany. 15 p.

McKinnon R. (1963) Optimum Currency Areas. *American Economic Review*. Vol. 53(4). P. 715–725.

Mundell R. (1961) A Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review*. Vol. 51(2). P. 657–665.

Saaïda M. (2024) BRICS Plus: de-dollarization and global power shifts in new economic landscape. *BRICS Journal of Economics*. Vol. 5. No. 1. P. 13–33. DOI: 10.3897/brics-econ.5.e117828

Mechanisms of Monetary Cooperation in BRICS: First Results and New Challenges

K.N. Gusev

Candidate of Sciences (Economy)

Leading Research Fellow, Department of Economic studies

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences

11-3, Mokhovaya Str., Moscow, Russia, 125009

E-mail: banks-europe@mail.ru

A.N. Tsibulina

Candidate of Sciences (Economy)

Senior Research Fellow, Center of Interdisciplinary information

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences

11-3, Mokhovaya Str., Moscow, Russia, 125009

E-mail: annsavin@hotmail.com

Abstract. The issues of creating a more equitable global monetary and financial system have been constantly in the focus of the BRIC countries since 2006. Gradual introduction of unprecedented restrictive measures against one of the participants – Russia – forced member states to intensify the work on diminishing their dependence on actions of the United States, searching for alternative ways of payment for goods and services and reducing transactions in US dollars. The article analyses prerequisites for development of monetary cooperation within BRICS and implications of the measures already taken in this direction. The extent to which introduction of a common currency can contribute or, on the contrary, create barriers to deepening economic integration within BRICS is explored. The experience of introducing euro in the EU shows that the decision on joining a common currency is not just an economic, but also a political one.

Ignoring the risks associated with a radical change in payment systems can lead to serious disruptions in the world economy and push exporters and importers away from implementation of agreements reached at the highest level. The authors come to the conclusion that speeding up currency cooperation without relying on comprehensive consideration of the interests of BRICS countries and assessment of potential costs and benefits can lead to deterioration of the terms of mutual trade against the backdrop of the US attempts to maintain the existing architecture of global monetary system with absolute domination of the US dollar.

Keywords: BRICS, BRICS+, dedollarisation, common currency, New Development Bank, BRICS Contingent Reserve Arrangement

DOI: 10.31857/S0201708324040077

REFERENCES

- Butorina O.V., Tsibulina A.N. (2019) Novye napravleniya reform zony evro [New trends of euro are reforms], in Gromyko A.I., Fiodorov V.P. (ed.) *Evropa mezhdu trekh okeanov*. IE RAN, Moscow, Russia, pp. 344–363. (In Russian).
- Desai R., Hudson M. (2021) Za predelami dollarovoy kreditokratii: geopoliticheskaya ekonomia [Beyond the Dollar Creditocracy: Geopolitical Economy], *Valdaiskie zapiski*, 116. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/valdai-papers/valdayskaya-zapiska-116/> (accessed). (In Russian).
- Frankel J., Rose A. (1998) The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria, *Economic Journal*, 108, pp. 1009–1025.
- Kenen P. (1969) The Theory of Optimum Currency Areas: an Eclectic View, in Mundel R., Swoboda A. (ed.) *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago, USA.
- Khan H. (2023) Dedollarization: The Role of Expanded BRICS and the Global South, *MPRA Paper*, 119544, University Library of Munich, Munich, Germany.
- McKinnon R. (1963) Optimum Currency Areas, *American Economic Review*, 53(4), pp. 715–725.
- Mundell R. (1961) A Theory of Optimum Currency Areas, *American Economic Review*, 51(2), pp. 657–665.
- Saaida M. (2024) BRICS Plus: de-dollarization and global power shifts in new economic landscape, *BRICS Journal of Economics*, 5(1), pp. 13–33. DOI: 10.3897/brics-econ.5.e117828
- Smirnov E.N., Pasko A.V. (2023) Novaya model razvitiya ekonomicheskogo sotrudnichestva v ramkakh BRICS [A new model for the development of economic cooperation within the framework of BRICS], *Vestnik Altayskoy akademii ekonomiki i prava*, 12, pp. 147–153. DOI: 10.17513/vaael.3148 (In Russian).
- Tsibulina A.N. (2013) Ekonomicheskiy i valutniy soyuz ES: rabota nad oshibkami [EU Economic and Monetary Unions: Correction of Mistakes], *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 4(13), pp. 113–119. DOI: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2013-4-31-113-118>. (In Russian).
- Xu W. (2023) Dedollarizatsia kak napravlenie finansovoy politiki Rossii v sovremennykh usloviakh [Dedollarization as a direction of Russian financial policy in current conditions], *Problemy prognozirovaniya*, 1, pp. 16–31. DOI: 10.47711/0868-6351-196-16-31 (In Russian).
- Yudaeva K. (2020) Vo imia finansovoy bezopasnosti. Otvet BRICS na vyzovy mirovoy finansovoy sistemy [In the name of financial security. The BRICS response to the challenges of the global financial system], *Mezhdunarodnaya zhizn*, Special issue “Russian Presidency 2020”, pp. 50–55. (In Russian).

УДК 327

ФАКТОРЫ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ РЕЗИЛЬЕНТНОСТИ СТРАН ЕВРОПЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОЙ КОНКУРЕНЦИИ: РОЛЬ ВНУТРИОТРАСЛЕВОЙ ТОРГОВЛИ¹

© 2024 ПЛЮСНИН Роман Михайлович

Кандидат экономических наук

*Научный сотрудник Лаборатории «Механизмы обеспечения экономической безопасности Европы: вызовы для национальных интересов России»
Институт Европы РАН. 125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3*

E-mail: senterix@yandex.ru

© 2024 ВАСИЛЬЧЕНКО Александр Дмитриевич

Младший научный сотрудник Лаборатории

*«Механизмы обеспечения экономической безопасности Европы: вызовы для национальных интересов России», Институт Европы РАН
125009, Россия, Москва, Моховая ул., дом 11, стр. 3*

E-mail: vasilchenko.ad7@gmail.com

Поступила в редакцию 06.05.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. Статья посвящена выявлению и анализу факторов внешнеторговой резильентности (жизнестойкости) стран, а также их количественной оценке на примере стран Европы. Эти факторы разбиты на две большие группы: отражающие устойчивость страны и характеризующие ее способность к восстановлению. Описанные в настоящей статье факторы были разделены на врожденные (эндогенные) и приобретенные (экзогенные). В исследовании рассмотрены только те факторы, которые характеризуют устойчивость страны к внешним шокам. В качестве врожденных выделены факторы географического соседства и исторической близости. Приобретенные факторы включают интенсивность взаимных торговых связей и степень развитости внутриотраслевой торговли между странами. Определение факторов, обеспечивающих устойчивость к шокам внешней торговли на примере связей внутри Европы полезно, как с исторической и географической точек зрения именно этот регион является примером глубокого развития торговых взаимоотношений. По этой причине выявленные факторы будут значимы для проведения ис-

¹ *Статья написана в рамках НИР FMZS-2024-0010 «Механизмы продвижения стратегических интересов ключевых европейских акторов в странах Африки и Ближнего Востока: институты, принципы функционирования, прогнозы».*

следований в случае других стран. Показатели, позволяющие охарактеризовать эти факторы, были рассчитаны для стран Европы (за исключением России, Турции и некоторых микросоударств). В результате получена картина внешнеторговой резильентности с точки зрения устойчивости этих стран к внешним шокам. На примере двух экономических шоков 2008 и 2020 гг. сделан вывод, что для внешнеторговой резильентности в европейских странах значимым фактором выступает только степень внутриотраслевой торговли.

Ключевые слова: резильентность, жизнестойкость, факторы резильентности, Европа, устойчивость к шокам, внутриотраслевая торговля, глобальные цепочки стоимости

DOI: 10.31857/S0201708324040089

Проблема экономической резильентности (или жизнестойкости) в условиях повышения частоты и усиления амплитуды кризисных явлений в мировом хозяйстве привлекла особое внимание исследователей и практиков. После кризиса 2008 г. в литературе активно разрабатывались подходы к изучению резильентности промышленных комплексов и кластеров [Rutherford, Holmes, 2014], национальных и международных финансов [Bardoscia et al., 2021] и экономики регионов [Martin, Sunley, 2015], в т. ч. были выявлены этапы адаптации региональной экономики к внешним шокам [Pendall et al., 2010]. Приоритетное внимание уделялось выявлению факторов робастности (жесткости) экономических структур, способствующих сохранению и восстановлению предкризисной системы отношений агентов. Однако кризис, вызванный пандемией *COVID-19*, показал, что устойчивость национальных и региональных экономик критически зависит от функционирования сложной сети международной торговли и кооперации. В последующие годы все активнее стали публиковаться труды, посвященные исследованию природы резильентности структур мировой экономики, в частности международной торговли и глобальных цепочек стоимости (далее – ГЦС) [Lund et al., 2020; Mena et al., 2022]. Фокус внимания стал смещаться в сторону обнаружения факторов гибкости экономических систем, позволяющих им эффективно перестраивать внутреннюю структуру, минимизировать негативные последствия кризиса и повышать ресурс «внутренней готовности» к новым шокам.

В экономической науке не сложилось общепринятого понимания внешнеторговой, или торговой, резильентности. До сих пор не существует четкого перечня факторов, которые ее определяют. Ученые из Академии экономических исследований в Бухаресте в качестве фактора резильентности внешней торговли Европы определяют структуру сети взаимной торговли стран региона, в частности наличие нескольких обособленных кластеров, благодаря чему шоки в сети распространяются сравнительно медленно [Manafi et al., 2023]. Итальянские исследователи С. Джильоли, Дж. Джованнетти, Э. Марвази и А. Виволи выделяют участие в ГЦС как фактор общей экономической резильентности европейских стран [Giglioli et al., 2021]. О. Кануто указывает на положительную роль дублирования отдельных стадий производственных цепочек в третьих странах [Canuto, 2023]. Однако роль ГЦС как фактора внешнеторговой резильентности изучена в недостаточной степени. В литературе также можно встретить подтверждение позитивной роли культурных связей в укреплении внешней торговли в периоды кризиса [Felbermaur, Toubal, 2006; Carrière, Masood, 2018]. Бывший глава Федеральной резервной системы США Д. Йел-

лен в качестве перспективного фактора резильентности внешней торговли выделяет «френдшоринг», т.е. перевод переданных ранее на аутсорсинг производственных мощностей в страны, близкие по политическим и культурным критериям¹. Тем не менее в научной литературе мало представлены оценки роли факторов резильентности внешней торговли в сравнении стран, на которые воздействуют данные факторы, со странами, не подверженными их влиянию.

В статье под внешнеторговой резильентностью понимается устойчивость внешней торговли страны к экономическим шокам и ее способность к посткризисному восстановлению объемов и структуры [Плюснин, Васильченко, 2023]. Факторы, обеспечивающие устойчивость внешней торговли стран к шокам разного генезиса, рассмотрены на примере стран Европы.

Методология

В работе проверяется гипотеза о том, что устойчивость взаимной торговли стран Европы в период кризисов зависит от факторов экономического и неэкономического характера. Рассмотрены европейские страны согласно классификации Конференции ООН по торговле и развитию (*United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD*²), кроме России и Турции, так как большая часть территории последних расположена вне географических пределов Европы. Из исследования также исключены микросоударства, по которым нет исходных данных: Ватикан и Монако. Выборка составила 44 страны. Под географическими соседями (сопредельными странами) понимаются не только страны с общей сухопутной границей, но и с границей, проходящей по территориальным водам. При этом все страны-соседи признаны имеющими исторические торговые связи друг с другом. Под другими странами с историческими связями понимались территории, находившиеся в составе одного государства или империи в XX в.³ Кроме того, к этой категории отнесены пары соседей второго порядка с устоявшимися торговыми взаимоотношениями: Албания и Босния и Герцеговина, ФРГ и Венгрия, Греция и Сербия, ФРГ и Италия, Румыния и Словакия.

Кризисными периодами выступили 2009 и 2020 гг., предкризисными – 2008 и 2019 гг. соответственно. Оценивание регрессионных моделей проводилось с ис-

¹ Yellen J.L. How to make global trade resilient after the pandemic. Khaleej Times. 12.01.2023. URL: <https://www.khaleejtimes.com/world/how-to-make-global-trade-resilient-after-the-pandemic> (дата обращения: 15.03.2024).

² UNCTAD Stat. Countries, all groups hierarchy. URL: https://unctadstat.unctad.org/EN/Classifications/DimCountries_All_Hierarchy.pdf (дата обращения: 10.03.2024).

³ Чехия и Словакия, Дания и Исландия, Британия и Республика Ирландия; Сербия, Хорватия, Словения, Босния и Герцеговина, Черногория и Северная Македония (составные части Югославии); Белоруссия, Украина, Молдавия, Эстония, Латвия и Литва (СССР); Австрия, Венгрия, Чехия, Словакия, Хорватия, Словения (Австро-Венгрии).

пользованием программного комплекса *Gretl*¹. Источник количественных данных – статистическая база международной торговли товарами *UNCTAD Stat*².

Авторы интерпретируют устойчивость внешней торговли в период кризисов как способность последней сохранять стоимостной объем, соответствующий предкризисному состоянию. Такая устойчивость свидетельствует о возможности двух стран поддерживать стабильные торгово-экономические отношения друг с другом и гибко адаптироваться к разрывам цепочек поставок, рискам неплатежей и другим последствиям кризисов. Оценка устойчивости внешней торговли проводится на основании расчета темпа прироста объема взаимной торговли двух стран в период кризиса по сравнению с предшествующим периодом (формула 1).

$$T_{\text{прир}} = \left(\frac{X_{A,B,T1} + I_{A,B,T1}}{X_{A,B,T0} + I_{A,B,T0}} - 1 \right) \times 100\%, \quad (1)$$

где А – страна, В – соседи страны А, Х – экспорт страны А в страны-соседи, I – импорт страны А из стран-соседей. Под соседями понимаются страны, с которыми взаимная торговля страны А подвержена влиянию проверяемых факторов резильентности.

Под факторами резильентности взаимной торговли в статье понимаются параметры, характеризующие взаимную привлекательность стран во взаимной торговле, которые, как ожидается, позволяют в большей степени поддерживать торговые отношения в период кризиса, чем в среднем по миру.

В статье подобные факторы рассмотрены в контексте двух групп: врожденных и приобретенных. Первые представляют неэкономические параметры предпочтения стран во взаимной торговле. Среди них для анализа выбраны факторы географических и исторических связей. Проверяется предположение о том, что торговля стран, имеющих общую сухопутную или морскую границу, в меньшей степени подвержена влиянию кризисных явлений, так как торговые партнеры находятся рядом друг с другом и способны более оперативно предпринять меры по митигации негативного эффекта. Схожая идея сформулирована относительно исторического фактора: исторические связи отражают глубокие процессы торгово-экономической взаимозависимости стран, позволяющие им поддерживать объемы взаимной торговли в период кризиса.

Приобретенные факторы отражают устоявшиеся с течением времени экономические связи. В качестве первого фактора выбран параметр сравнительной интенсивности взаимной торговли двух стран. Под интенсивностью торговли понимается ситуация, при которой доля взаимной торговли во внешней торговле двух стран выше, чем среднее значение по миру между всеми парами стран. Интенсивность взаимной торговли характеризует ориентацию партнеров на торговлю друг с другом и, как предполагается, отражает механизмы укрепления взаимных экспортно-

¹ Gretl. Кросс-платформенный программный пакет для эконометрического анализа. URL: <https://gretl.sourceforge.net/ru.html> (дата обращения: 20.03.2024).

² UNCTAD Stat. International Merchandise Trade. URL: <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.TradeMatrix> (дата обращения: 16.03.2024).

импортных потоков. Оценка интенсивности взаимной торговли производится на основе индекса торговой интенсивности (формула 2) [UNCTAD, 2022].

$$TI_{i,j} = \frac{X_s / X_{sw}}{X_{ws} / X_w}, \quad (2)$$

где s – совокупность стран в выборке (в данном случае – торговые партнеры i и j), X_s – взаимная торговля стран i и j , X_{sw} – совокупный экспорт i и j , X_{ws} – экспорт всех стран мира в i и j , X_w – совокупный мировой экспорт. Числитель означает долю взаимной торговли двух стран в их совокупном экспорте, знаменатель – долю мирового экспорта, приходящуюся на i и j .

Второй приобретенный фактор – параметр развитой внутриотраслевой торговли стран. Внутриотраслевая торговля отражает детальную продуктовую специализацию, что среди прочего характеризует взаимосвязанность торговых партнеров в рамках цепочек создания стоимости. Ожидается, что взаимная торговля партнеров, в которой преобладает внутриотраслевой компонент, будет более устойчивой, поскольку вступает в силу фактор прочных кооперационных связей между фирмами. Количественная оценка внутриотраслевой торговли проводится с использованием индекса Грубеля-Ллойда (формула 3) [UNCTAD, 2022: 16].

$$GL_{i,j} = 1 - \frac{\sum_{p=1}^n |X_{A,B,p} - I_{A,B,p}|}{\sum_{p=1}^n (X_{A,B,p} + I_{A,B,p})}, \quad (3)$$

где p – единичный товар, n – число товаров в корзине. Оценка индекса Грубеля-Ллойда осуществлялась в разрезе товаров на уровне трех знаков Международной стандартной торговой классификации.

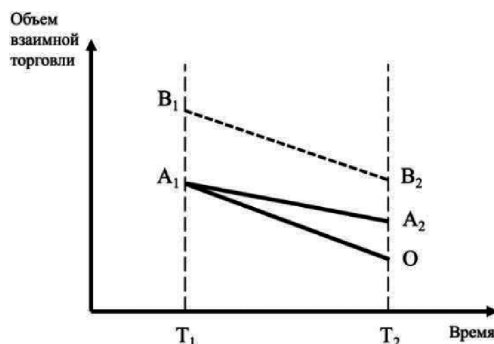
Проверка гипотезы о влиянии указанных факторов на устойчивость взаимной торговли базировалась на методе «разности разностей» (*difference-in-difference estimation*) [Lechner, 2011]. В его основе лежит сравнение двух групп объектов: тестируемой и контрольной. Объекты в первой находятся под влиянием какого-либо фактора, тогда как во второй – не находятся под его влиянием. К примеру, в фармацевтике с помощью этого подхода тестируют влияние нового препарата на состояние испытуемых. Графическое представление метода применительно к настоящему исследованию дано на рисунке 1. Прямая B_1B_2 отражает т. н. нормальный кризисный спад объемов взаимной торговли стран контрольной группы, т. е. стран, взаимная торговля которых не подвержена влиянию описанных ранее факторов.

Прямая A_1A_2 характеризует кризисный спад объемов взаимной торговли стран тестируемой группы, которая (взаимная торговля) подвержена влиянию факторов, проверяемых в исследовании. В случае отсутствия влияния факторов спад взаимной торговли стран тестируемой группы был бы представлен прямой A_1O , параллельной B_1B_2 . Однако за счет положительного воздействия факторов резильентности кризисный спад взаимной торговли стран тестируемой группы будет сравни-

тельно меньшим. Его можно представить линией A_1A_2 . Таким образом, отрезок A_2O отражает влияние факторов резильентности на снижение спада взаимной торговли в период кризиса T_2 по сравнению с предшествующим – T_1 .

Рисунок 1

Графический смысл метода «разности разностей» в контексте исследования резильентности взаимной торговли



Источник: составлено авторами.

В статье оценка влияния факторов резильентности взаимной торговли проводилась на основе эконометрического моделирования. Общая спецификация модели представлена формулой 4 [Аистов, Александрова, 2016].

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 x_i + \beta_2 z_t + \delta x_i z_t + e_{i,t}, \quad (4)$$

где $Y_{i,t}$ – объем взаимной торговли некоторых страны А и соседей Б в кризисный период, x_i – бинарная переменная, принимающая значение, равное единице, когда взаимная торговля стран А и Б относится к тестируемой группе, z_t – бинарная переменная, принимающая значение, равное единице, когда наблюдение относится ко второму (кризисному) периоду, $e_{i,t}$ – случайная ошибка. Оценка δ отражает разность между изменением взаимной торговли стран тестируемой группы и стран контрольной группы, что соответствует «разности разностей», представленной отрезком A_1O на рисунке 1.

При введении новой переменной $\Delta Y_i = Y_{i,1} - Y_{i,0}$ уравнение регрессии принимает следующий вид (формула 5).

$$\Delta Y_i = \beta_0 + \delta x_i + u_i, \quad (5)$$

где β_0 – разница во взаимной торговле стран контрольной группы между предкризисным и кризисным периодами, u_i – случайная ошибка.

В рамках исследования производилась оценка спецификации модели, представленной формулой 5. Влияние факторов резильентности определялось отдельно для каждого фактора и кризиса. В качестве единичного наблюдения ΔY_i принималось

значение темпа прироста взаимной торговли двух партнеров согласно формуле 1. Присваивание x_i значения, равного единице, производилось при выполнении следующих условий: для географического фактора – общая сухопутная или морская граница страны и партнера, для исторического фактора – исторические и культурные связи, для торговой интенсивности – выполнение условия $TI_{i,j,0} > 1$ для взаимной торговли страны с партнерами, для внутриотраслевой торговли – выполнение условия $GL_{i,j,0} > 0,5$ для взаимной торговли страны с партнерами.

Результаты моделирования

Проведенное эконометрическое моделирование позволило получить следующие выводы (Табл. 1). Значимым фактором резильентности взаимной торговли стран Европы признана развитая внутриотраслевая торговля. Число наблюдений в 2020 г. по данному фактору выше, чем в 2009 г., что свидетельствует о повышении степени вовлеченности европейских стран во внутриотраслевую торговлю за период 2009–2020 гг. В 2009 г. спад взаимной торговли стран Европы, между которыми в предыдущем году имелись прочные внутриотраслевые связи, был на 3,54 п. п. меньше, чем для стран, взаимная торговля которых не имела выраженной внутриотраслевой направленности. В 2020 г. аналогичный эффект оказался еще сильнее – 4,26 п. п. Средняя величина спада взаимной торговли контрольной группы в 2009 г. составила 29,21%, в 2020 г. – 9,41%. Следовательно, положительный эффект внутриотраслевых связей на укрепление резильентности взаимной торговли в 2020 г. был сравнительно сильнее, чем в 2009 г. Положительный эффект внутриотраслевой торговли на укрепление взаимных торговых потоков в странах Европы дополняет перечень положительных эффектов потоварной и подетальной специализации стран в рамках ГЦС. В литературе можно встретить подтверждение позитивного влияния глобальных цепочек стоимости на экономический рост стран [Романов, 2023], обновление промышленной базы [Tian et al., 2021], создание высокопроизводительных рабочих мест [Kumar, 2017] и модернизацию научно-технической базы за счет «эффектов перелива» [Graf, Mohamed, 2023]. Однако полученный результат также свидетельствует о том, что углубление узкой специализации благодаря участию в ГЦС обеспечивает дополнительный защитный каркас внешней торговли и позволяет устойчиво получать выгоды от международной торговли. Коэффициент детерминации R^2 в обоих моделях внутриотраслевой торговли невысокий. Это свидетельствует о том, что величина кризисного спада взаимной торговли определяется рядом других индивидуальных факторов, не учтенных в моделях.

В результате эконометрического моделирования обнаружена незначимость географических связей как фактора резильентности внешней торговли стран Европы. Это может указывать на т. н. сжатие пространства в условиях развития транспортно-логистической инфраструктуры [Harvey, 1992], т. е. снижение значимости расстояния и наличия общих границ для ведения внешнеторговой деятельности. Не существенным также оказался фактор исторических связей. Возможно, с углублением международной специализации и развитием ГЦС в Европе значение прежних связей, сохранившихся со времен империй, становится незначимым в части под-

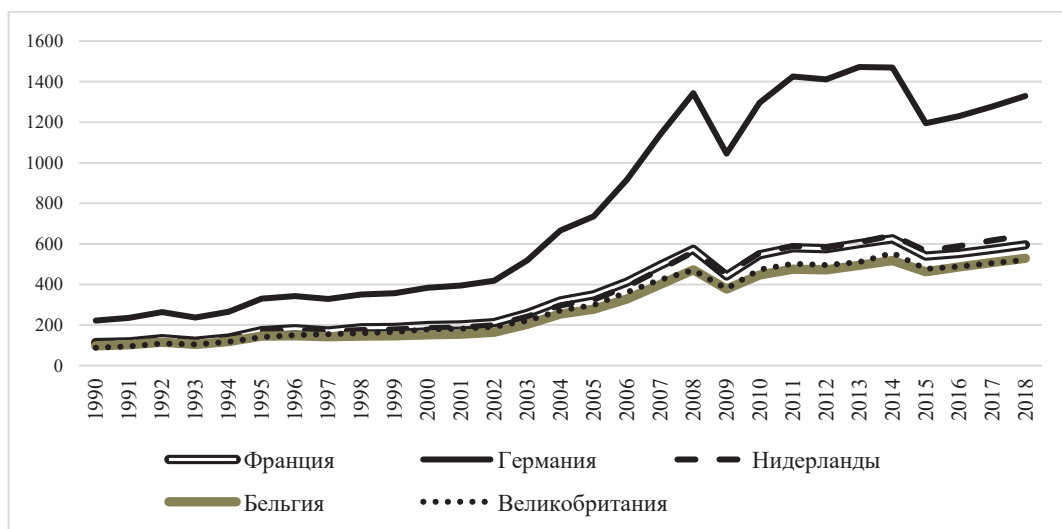
держания внешней торговли в период кризиса. Наконец, не была доказана важность интенсивности взаимной торговли как фактора внешнеторговой резильентности. Таким образом, только ориентированность некоторых двух европейских стран на торговлю друг с другом не защищает их взаимную торговлю от кризисного шока.

Несмотря на общую тенденцию к замедлению процессов глобализации после мирового финансового кризиса, участие стран Европы в ГЦС в посткризисные годы возросло (Рис. 2). Германия с заметным отрывом лидирует среди европейских стран (1328 млрд долл. в 2018 г.), за ней следуют Нидерланды, Франция, Бельгия и Британия. Во многом эта пятерка формирует основу внутриотраслевой торговли в регионе, поддерживая стабильные торговые отношения с партнерами по ГЦС в периоды кризисов.

Положительный эффект внутриотраслевой торговли на резильентность взаимной торговли может быть обусловлен тремя характеристиками товарообмена в рамках ГЦС: стандартизацией, тейлоризацией и интернализацией.

Рисунок 2

Участие отдельных стран Европы в глобальных цепочках стоимости (1990–2018 гг., млрд долл. США)



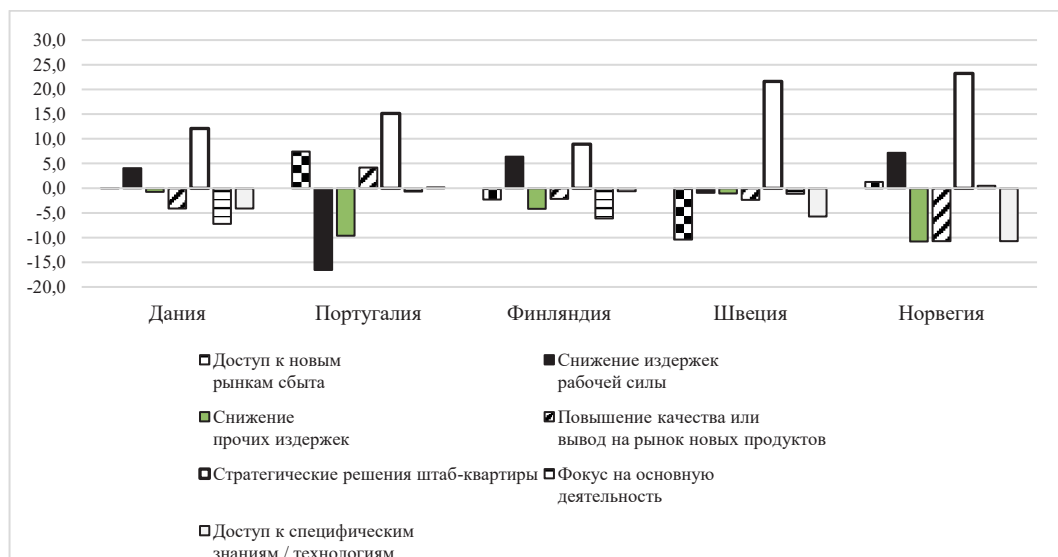
Источник: составлено авторами на основе [Casella et al., 2019].

Стандартизация выступает формой кодирования информации о продукте, в т. ч. спецификаций и технических характеристик [Gereffi et. al., 2005]. Фирмы экспортируют продукцию, отвечающую строгим критериям, которые предъявляет фирма в последующей стадии производственного процесса. Стандартизация позволяет снизить издержки поиска контрагента, определения точных продуктовых спецификаций и аспектов логистики, что ускоряет торговые операции и обеспечивает их ритмичность. Тейлоризация подразумевает выполнение специфических заказов под определенные потребности заказчика. В контексте ГЦС это означает, что у крупных производителей оригинального оборудования (*original equipment manufacturer, OEM*) имеется множество поставщиков (т. н. шлейф кометы), изготавливающих

специфическую продукцию (линзы, аноды, полупроводники и т. п.). Последние имеют преимущество, так как *OEM* невыгодно перекраивать сеть поставок критических компонентов или запускать собственное производство. По этой причине он будет предпринимать особые усилия для сохранения поставок от фирм «шлейфа кометы». Под интернализацией понимается процесс перевода внешних производственных мощностей под внутреннее управление в рамках единой коммерческой структуры (инсорсинг). Несмотря на ряд негативных аспектов, таких как утеря контроля над производственными и финансовыми операциями, интернализация обеспечивает встроенность внешних фирм в единую производственную структуру многонациональной компании, что гарантирует регулярные заказы и упрощает бизнес-операции с контрагентами [Benito et al., 2019]. В свою очередь, как и в случае с тейлоризацией, многонациональная компания заинтересована в обеспечении бесперебойности производственно-коммерческих операций в рамках целостной структуры.

Рисунок 3

Изменение в оценке факторов принятия решений об усилении зарубежного аутсорсинга среди фирм отдельных стран Европы (2007-2011 гг., % от числа опрошенных фирм, осуществляющих зарубежный аутсорсинг)



Источник: Eurostat Data browser. Motivation factors for international sourcing by economic activity (2009–2011) – experimental statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/iss_11sbmot/default/table?lang=en&category=gbs.iss.iss_11.iss_11sourloc.iss_11som (дата обращения: 26.03.2024).

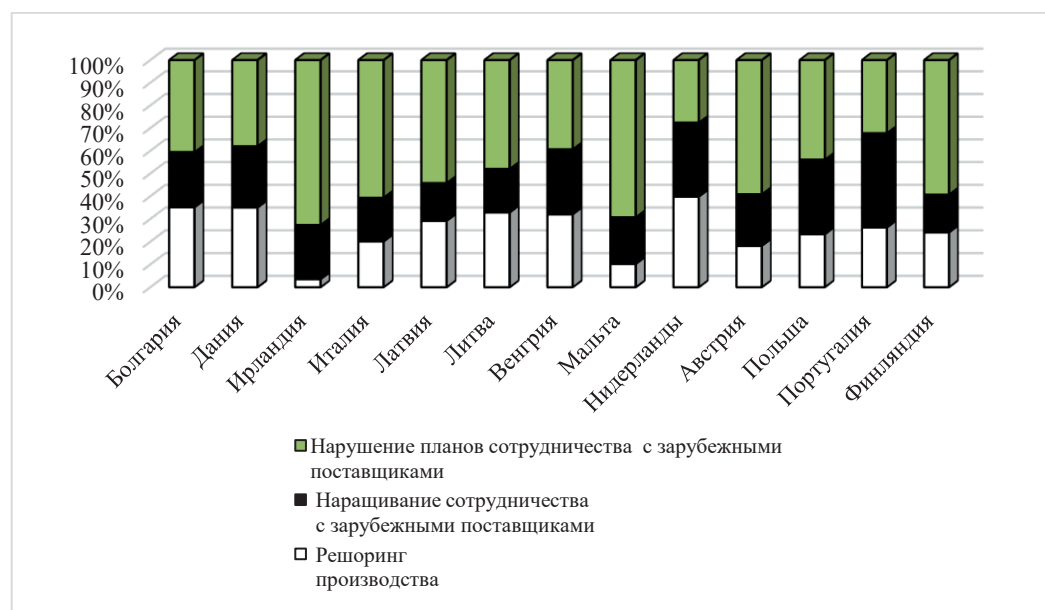
Дополнительные подтверждения значимости параметра участия в ГЦС в контексте резильентности внешней торговли обнаруживаются при анализе деятельности европейских компаний, осуществляющих зарубежный аутсорсинг. Согласно опросу представителей европейского бизнеса в 2011 гг. (Рис. 3), после мирового финансового кризиса экономия на рабочей силе и стратегические решения штаб-

квартиры стали более значимыми в оценке усиления зарубежного аутсорсинга. Между тем в 2011 г. для всех опрошенных стран мотивы доступа на внешние рынки также были существенными. Это свидетельствует о том, что кризис 2009 г. не только не привел к мгновенным разрывам в цепочках стоимости стран Европы, но и не стал препятствием для дальнейшей экспансии европейского бизнеса на внешние рынки, преследующей как цели оптимизации структуры издержек, так и укрепления позиции компаний на международных рынках.

Ситуация после кризиса пандемии *COVID-19* тоже указывает на устойчивость позиций европейских стран в ГЦС. Только треть опрошенных европейских фирм, осуществляющих зарубежный аутсорсинг, заявила о планах возвращения производства в страны происхождения. 20% высказались в пользу наращивания сотрудничества с зарубежными поставщиками. Несмотря на то что половина респондентов отметила нарушение планов сотрудничества, по мнению всех опрошенных, негативные последствия кризиса пандемии имеют временный характер.

Рисунок 4

Оценка основных последствий кризиса пандемии *COVID-19* среди европейских фирм, осуществляющих зарубежный аутсорсинг (% от общего числа ответов респондентов, 2021 г.).



Источник: Eurostat Data browser. Enterprises by type of COVID-19 impact on international sourcing – experimental statistics. <https://data.europa.eu/data/datasets/dsza1gtojmmntp6z8gxrrq?locale=en> (дата обращения: 27.03.2024).

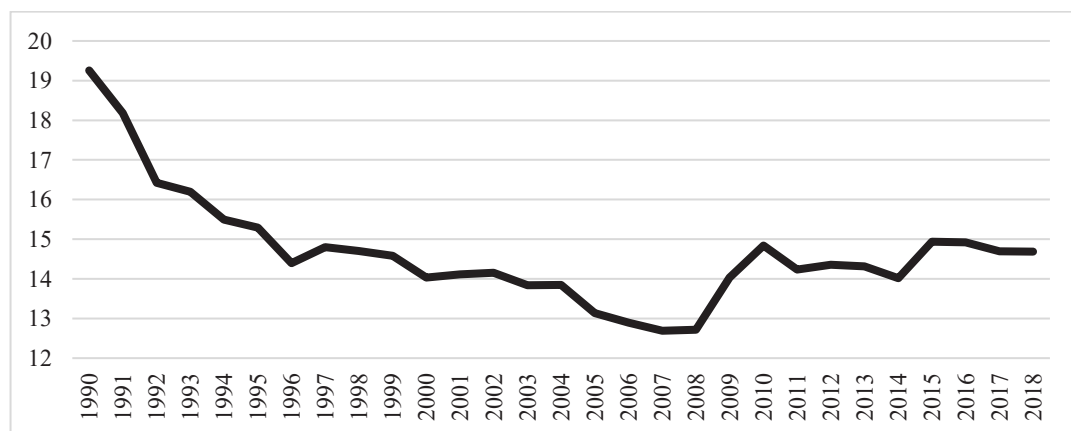
Выводы

Результаты проведенного исследования могут свидетельствовать о следующем. Во-первых, для обеспечения равного распределения преимуществ торговой резиль-

ентности необходимо повышать равноправность участия стран в ГЦС пропорционально величине стоимости их экспорта и его доли в мировом экспорте. За период 1990–2008 гг. степень включенности европейских стран в глобальные цепочки стоимости выравнивалась (Рис. 5)¹, однако после мирового финансового кризиса произошла консервация структуры участия стран Европы в ГЦС. Таким образом, в регионе существует ряд стран, которые более прочно встроены в производственно-коммерческие сети, что позволяет им получать дополнительные сетевые эффекты по принципу «богатые становятся еще богаче» (*richer get richer*) [Dai et al., 2010]. Во-вторых, показатели внутриотраслевой торговли стран Евросоюза могут дополнить перечень индикаторов устойчивости Общего рынка, которая выступает одним из приоритетов новой промышленной стратегии ЕС². В-третьих, следует произвести переоценку поддержки приграничной торговли. В частности, для развитых интеграционных объединений более целесообразно развивать транспортно-логистическую и телекоммуникационную инфраструктуру, чтобы поддержать устойчивость плотных и транзитивных сетей производственной кооперации, связывающих географически удаленные точки единого интеграционного пространства.

Рисунок 5

Коэффициент вариации участия стран Европы в глобальных цепочках стоимости относительно стоимости экспорта страны (1990–2018 гг., %)



Источник: составлено авторами по данным [Casella et al., 2019].

¹ Обобщающим показателем участия стран в ГЦС выбрана сумма «прямого» (величина добавленной стоимости страны в стоимости экспорта третьих стран) и «обратного» (величина зарубежной добавленной стоимости в стоимости экспорта страны) участия в ГЦС. См.: The Eora Global Supply Chain Database. URL: <https://www.worldmrio.com/> (дата обращения: 15.04.2024). Коэффициент вариации рассчитан согласно формуле $K_{\text{вар}} = \frac{\sigma_x}{\bar{x}}$, где x – частное от деления обобщающего показателя участия в ГЦС на стоимость экспорта страны, σ_x – среднеквадратичное отклонение x , $\bar{x}$ – среднее значение x .

² European Commission. European industrial strategy. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en (дата обращения: 15.04.2024).

Обнаружение положительного эффекта внутриотраслевой торговли на резильентность взаимной торговли стран Европы в результате исследования дополняет выводы экспертов Всемирного банка о том, что в период кризиса пандемии *COVID-19* экспорт стран, активно участвовавших в ГЦС, оказался в большей степени подвержен внешним шокам, чем внутренним [Espitia et al., 2021]. Как отмечают Н.В. Смородинская и Д.Д. Катуков, после кризиса 2020 г. крупные многонациональные компании перешли к резильентным стратегиям развития цепочек стоимости, в т. ч. за счет перестройки их архитектуры и цифровизации [Смородинская, Катуков, 2021]. Это говорит о том, что скоординированная в рамках единого производственного процесса торговля обладает динамической устойчивостью (т. е. способностью к самообучению на опыте прошлых кризисов). Выявленная значимость фактора участия в ГЦС (особенно в период второго шока) во время кризисов также подтверждает вышеприведенное утверждение.

* * *

В исследовании выявлены следующие факторы внешнеторговой резильентности, которые способствуют устойчивости торговых потоков в результате внешних шоков: интенсивность взаимной торговли, степень развития внутриотраслевой торговли, наличие географического соседства и исторических торговых взаимосвязей. Степень важности каждого фактора рассмотрена для каждой пары европейских стран по результатам долгового кризиса 2008 г. и коронакризиса 2020 г. Для внешнеторговой резильентности факторы интенсивности взаимной торговли, наличия географического соседства и исторических торговых взаимосвязей оказались малозначимыми. Устойчивость взаимной торговли обеспечивалась преимущественно степенью развития внутриотраслевой торговли. Значительный вклад в этот фактор вносит участие стран в ГЦС. Положительный эффект внутриотраслевой торговли на резильентность взаимной торговли обусловлен такими характеристиками товарообмена, как стандартизация, тейлоризация и интернализация. Следовательно, именно это направление в развитии взаимной торговли стран может способствовать ее устойчивости в ходе экономических кризисов и потрясений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аистов А.В., Александрова Е.А. (2016) Распределенная во времени «разность разностей» на примере оценки отдачи от дополнительного профессионального обучения. *Прикладная эконометрика*. Т. 43. С. 5–28.

Плюснин Р.М., Васильченко А.Д. (2022) Резильентность внутрирегиональной торговли ЕС в ходе кризисов 2008 и 2020 гг. *Современная Европа*. № 6(113). С. 140–155. DOI: 10.31857/S0201708322060109. EDN: KTWHQQ.

Плюснин Р.М., Васильченко А.Д. (2023) Факторы внешнеторговой резильентности на примере стран Северной Европы. Способность к восстановлению. *Современная Европа*. № 6(120). С. 126–141. DOI: 10.31857/S0201708323060116. EDN: XYULWQ.

Романов И.Г. (2023) Особенности включения развивающихся стран в глобальные цепочки создания стоимости. *Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал*. № 15(4). С. 35–50. DOI: <https://doi.org/10.38050/2078-3809-2023-15-4-35-50>

Смородинская Н.В., Катуков Д.Д. (2021) Резильентность экономических систем в эпоху глобализации и внезапных шоков. *Вестник Института экономики Российской академии наук*. № 5. С. 93–115.

Bardoscia M., Barucca P., Battiston S., Caccioli F., Cimini G., Garlaschelli D., Saracco F., Squartini T., Caldarelli G. (2021) The physics of financial networks. *Nat Rev Phys*. No. 3. P. 490–507. DOI: <https://doi.org/10.1038/s42254-021-00322-5>

Benito G.R.G., Petersen B., Welch L.S. (2019) The Global Value Chain and Internalization Theory. *Journal of International Business Studies*. No 50(8). P. 1414–1423. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41267-019-00218-8>

Canuto O. (2023) *Resilience and Realignment of Global Trade*. Policy Brief for the New South, PB-44/23. URL: <https://www.policycenter.ma/index.php/publications/resilience-and-realignment-global-trade> (accessed: 15.04.2024).

Carrère C., Masood M. (2018) Cultural proximity: A source of trade flow resilience? *World Economy*. No. 41(7). P. 1812–1832. DOI: <https://doi.org/10.1111/twec.12646>

Casella B., Bolwijn R., Moran D., Kanemoto K. (2019) Improving the analysis of global value chains: the UNCTAD-Eora Database. *Transnational Corporations*. No. 26(3). P. 115–142.

Dai H., Gao S., Yang Y., Tang Z. (2010) Effects of “rich-gets-richer” rule on small-world networks. *Neurocomputing*. No. 73(10–12). P. 2286–2289. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.neucom.2010.02.003>

Espitia A., Mattoo A., Rocha N., Ruta M., Winkler D. (2021) *Pandemic Trade: Covid-19, Remote Work and Global Value Chains*. Policy Research Working Paper 9508. World Bank. 35 p. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/843301610630752625/pdf/Pandemic-Trade-Covid-19-Remote-Work-and-Global-Value-Chains.pdf> (accessed: 15.04.2024).

Felbermayr G., Toubal F. (2006) *Cultural proximity and trade*. Tübinger Diskussionsbeiträge No. 305. Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Tübingen, Germany. 37 p. URL: <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:21-opus-22501> (accessed: 15.04.2024).

Gereffi G., Humphrey J., Sturgeon T.J. (2005) The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*. No. 12(1). P. 78–104. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>

Giglioli S., Giovannetti G., Marvasi E., Vivoli A. (2021) *The Resilience of Global Value Chains during the Covid-19 pandemic: the case of Italy*. Working Paper No 07/2021. Università degli Studi di Firenze, Firenze, Italy. 38 p. URL: https://www.disei.unifi.it/upload/sub/pubblicazioni/repec/pdf/wp07_2021.pdf (accessed: 15.04.2024).

Graf H., Mohamed H. (2023) *Beyond trading: Knowledge spillovers and learning-by-exporting in global value chains*. Jena Economic Research Papers No. 2023-008. Friedrich Schiller University Jena, Jena, Germany. 29 p.

Harvey D. (1992) *The condition of postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Blackwell, Cambridge, USA; Oxford, UK. 379 p.

Kumar R. (2017) Global Value Chains: a way to create more, better and inclusive jobs. *World Bank Blogs*. 12.07. URL: <https://blogs.worldbank.org/en/jobs/global-value-chains-way-create-more-better-and-inclusive-jobs> (accessed: 15.04.2024).

Lechner M. (2011) *The Estimation of Causal Effects by Difference-in-Difference Methods*. Discussion Paper No. 2010-28. University of St. Gallen, St. Gallen, Switzerland. 53 p.

Lund S., Manyika J., Woetzel L., Barriball E., Krishnan M., Alicke K., Birshan M., George K., Smit S., Swan D., Hutzleret K. (2020) *Risk, resilience, and rebalancing in global value chains*. McKinsey Global Institute. URL: <https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/risk-resilience-and-rebalancing-in-global-value-chains> (accessed: 15.04.2024).

Manafi I., Huru D., Dobre F., Capbun A.G., Roman M.D. (2023) Resilience mechanisms of the European Trade Network during the pandemic. *Studia Ekonomiczne I Regionalne*. No. 16(2). P. 171–185. DOI: <https://doi.org/10.2478/ers-2023-0012>

Martin R., Sunley P. (2015) On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation. *Journal of Economic Geography*. No. 15(1). P. 1–42. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu015>

Mena C., Karatzas A., Hansen C. (2022) International trade resilience and the Covid-19 pandemic. *Journal of Business Research*. No. 138. P. 77–91. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.08.064>

Pendall R., Foster K.A., Cowell M. (2010) Resilience and regions: building understanding of the metaphor. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. No. 3(1). P. 71–84. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp028>

Rutherford T.D., Holmes J. (2014) Manufacturing resiliency: economic restructuring and automotive manufacturing in the Great Lakes region. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. No. 7(3). P. 359–378. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu014>

Tian K., Dietzenbacher E., Jong-A-Pin R. (2021) Global value chain participation and its impact on industrial upgrading. *World Economy*. No. 45(5). P. 1362–1385. DOI: <https://doi.org/10.1111/twec.13209>

UNCTAD (2022) *Guidebook on Trade Impact Assessment*. Geneva, Switzerland. 38 p.

Factors of Foreign Trade Resilience of European Countries in the Context of Global Competition: the Role of Intra-industry Trade

R.M. Plyusnin

Candidate of Sciences (Economics), Researcher, Institute of Europe

11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009

E-mail: senterix@yandex.ru

A.D. Vasilchenko

Junior Researcher, Institute of Europe

11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009

E-mail: vasilchenko.ad7@gmail.com

Abstract. The article dwells onto the identification and quantitative assessment of the factors of the European countries' bilateral trade resilience. The factors were studied separately for two groups, namely those responsible for maintaining of trade linkages and those characterising their ability to recover after external shocks. The paper covers only the first group of factors that were furtherly split onto inherent (endogenous) and acquired (exogenous). The inherent factors include geographical proximity and historical linkages, whereas acquired factors consist of bilateral trade intensity and degree of intra-industry trade between a pair of countries. Identifying factors that ensure resistance to foreign trade shocks using the example of relations within Europe is useful because from a historical and geographical point of view, this region is an example of the deep development of trade relations. Therefore, the identified factors will be significant for conducting research in the case of other countries. The indicators allowing for the factors' assessment are calculated for the European states, except Turkey, Russia and several microstates. The conclusion is drawn that it is only degree of intra-industry trade that is responsible for preserving bilateral trade flows during crises. The results

obtained suggest that upgrading intra-industry trade through participation in global value chains is necessary for trade resilience. This takeaway is critical for the foreign trade and industrial policies' recalibration both in Europe and other regions, such as Africa and the Middle East.

Keywords: Resilience, factors of resilience, Europe, foreign trade, intra-industry trade, global value chains

DOI: 10.31857/S0201708324040089

REFERENCES

- Aistov A., Aleksandrova E. (2016) Raspredeleonnaya vo vremeni "raznost' raznostey" na pri-mere otcenki otdachi ot dopolnitel'nogo professional'nogo obucheniya [Time-distributed difference-in-differences approach: The case of wage returns to training], *Applied Econometrics*, 43, pp. 5-28. (In Russian).
- Bardoscia M., Barucca P., Battiston S., Caccioli F., Cimini G., Garlaschelli D., Saracco F., Squartini T., Caldarelli G. (2021) The physics of financial networks, *Nat Rev Phys*, 3, pp. 490–507. DOI: <https://doi.org/10.1038/s42254-021-00322-5>
- Benito G.R.G., Petersen B., Welch L.S. (2019) The Global Value Chain and Internalization Theory, *Journal of International Business Studies*, 50(8), pp. 1414–1423. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41267-019-00218-8>
- Canuto O. (2023) *Resilience and Realignment of Global Trade*, Policy Brief for the New South, PB-44/23. URL: <https://www.policycenter.ma/index.php/publications/resilience-and-realignment-global-trade> (accessed: 15.04.2024).
- Carrère C., Masood M. (2018) Cultural proximity: A source of trade flow resilience?, *World Economy*, 41(7), pp. 1812–1832. DOI: <https://doi.org/10.1111/twec.12646>
- Casella B., Bolwijn R., Moran D., Kanemoto K. (2019) Improving the analysis of global value chains: the UNCTAD-Eora Database, *Transnational Corporations*, 26(3), pp. 115–142.
- Dai H., Gao S., Yang Y., Tang Z. (2010) Effects of "rich-gets-richer" rule on small-world networks, *Neurocomputing*, 73(10–12), pp. 2286–2289. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.neucom.2010.02.003>
- Espitia A., Mattoo A., Rocha N., Ruta M., Winkler D. (2021) *Pandemic Trade: Covid-19, Remote Work and Global Value Chains*, Policy Research Working Paper 9508, World Bank. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/843301610630752625/pdf/Pandemic-Trade-Covid-19-Remote-Work-and-Global-Value-Chains.pdf> (accessed: 15.04.2024).
- Felbermayr G., Toubal F. (2006) *Cultural proximity and trade*, Tübinger Diskussionsbeiträge No. 305, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Tübingen, Germany. URL: <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:21-opus-22501> (accessed: 15.04.2024).
- Gereffi G., Humphrey J., Sturgeon T.J. (2005) The governance of global value chains, *Review of International Political Economy*, 12(1), pp. 78–104. DOI: <https://doi.org/10.1080/09692290500049805>
- Giglioli S., Giovannetti G., Marvasi E., Vivoli A. (2021) *The Resilience of Global Value Chains during the Covid-19 pandemic: the case of Italy*, Working Paper No 07/2021, Università degli Studi di Firenze, Firenze, Italy. URL: https://www.disei.unifi.it/upload/sub/pubblicazioni/repec/pdf/wp07_2021.pdf (accessed: 15.04.2024).
- Graf H., Mohamed H. (2023) *Beyond trading: Knowledge spillovers and learning-by-exporting in global value chains*, Jena Economic Research Papers No. 2023-008, Friedrich Schiller University Jena, Jena, Germany.
- Harvey D. (1992) *The condition of postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell, Cambridge, USA; Oxford, UK.

Kumar R. (2017) Global Value Chains: a way to create more, better and inclusive jobs, *World Bank Blogs*, 12.07. URL: <https://blogs.worldbank.org/en/jobs/global-value-chains-way-create-more-better-and-inclusive-jobs> (accessed: 15.04.2024).

Lechner M. (2011) *The Estimation of Causal Effects by Difference-in-Difference Methods*, Discussion Paper No. 2010-28, University of St. Gallen, St. Gallen, Switzerland.

Lund S., Manyika J., Woetzel L., Barriball E., Krishnan M., Alicke K., Birshan M., George K., Smit S., Swan D., Hutzleret K. (2020) *Risk, resilience, and rebalancing in global value chains*, McKinsey Global Institute. URL: <https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/risk-resilience-and-rebalancing-in-global-value-chains> (accessed: 15.04.2024).

Manafi I., Huru D., Dobre F., Capbun A.G., Roman M.D. (2023) Resilience mechanisms of the European Trade Network during the pandemic, *Studia Ekonomiczne I Regionalne*, 16(2), pp. 171–185. DOI: <https://doi.org/10.2478/ers-2023-0012>

Martin R., Sunley P. (2015) On the notion of regional economic resilience: conceptualization and explanation, *Journal of Economic Geography*, 15(1), pp. 1–42. DOI: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbu015>

Mena C., Karatzas A., Hansen C. (2022) International trade resilience and the Covid-19 pandemic, *Journal of Business Research*, 138, pp. 77–91. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.08.064>

Pendall R., Foster K.A., Cowell M. (2010) Resilience and regions: building understanding of the metaphor, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), pp. 71–84. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp028>

Plyusnin R.M., Vasilchenko A.D. (2022) Resil'entnost vnutriregionalnoy trgovli ES v khode krizisov 2008 i 2020 gg. [The resilience of intraregional EU trade during the crises of 2008 and 2020], *Sovremennaya Evropa*, 6(113), pp. 140–155. DOI: 10.31857/S0201708322060109. EDN KTWHQQ (In Russian).

Plyusnin R.M., Vasilchenko A.D. (2023) Factory vneshnetorgovoy resil'entnosti na primere stran Severnoy Evropy. Sposobnost' k vosstanovleniyu [Factors of foreign trade resilience on the example of the North Europe countries. Ability to recover], *Sovremennaya Evropa*, 6(120), pp. 126–141. DOI: 10.31857/S0201708323060116. EDN XYULWQ (In Russian).

Romanov I.G. (2023) Osobennosti vklyucheniya razvivayushchikhsya stran v global'nye tsepochki sozdaniya stoimosti [The Peculiarities of Integration of Developing Countries into Global Value Chains], *Scientific Research of Faculty of Economics. Electronic Journal*, 15(4), pp. 35–50. DOI: <https://doi.org/10.38050/2078-3809-2023-15-4-35-50> (In Russian).

Rutherford T.D., Holmes J. (2014) Manufacturing resiliency: economic restructuring and automotive manufacturing in the Great Lakes region, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 7(3), pp. 359–378. DOI: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu014>

Smorodinskaya N.V., Katukov D.D. (2021) Resil'entnost ekonomicheskikh sistem v epokhu globalizatsii i vnezapnykh shokov [Resilience of economic systems in the era of globalization and sudden shocks], *Herald of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, 5, pp. 93–115. (In Russian).

Tian K., Dietzenbacher E., Jong- A- Pin R. (2021) Global value chain participation and its impact on industrial upgrading, *World Economy*, 45(5), pp. 1362–1385. DOI: <https://doi.org/10.1111/twec.13209>

UNCTAD (2022) *Guidebook on Trade Impact Assessment*, Geneva, Switzerland.

УДК 327

МИРОВОЙ РЫНОК УГЛЯ: СОСТОЯНИЕ И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

© 2024 МОСКВОРЕЦКИЙ Петр Сергеевич

Аспирант, Институт Европы РАН

125009, Россия, Москва, Моховая ул., 11-3

E-mail: moskvoretskiy.petr@gmail.com

Поступила в редакцию 25.04.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. Цель статьи – выявить тенденции эволюции мирового рынка угля в новом столетии. В рамках Парижского соглашения ООН по климату 2015 г. многие страны приняли обязательства сократить производство ископаемого топлива. Политика энергоперехода повлияет на производство и торговлю углем. Анализ данных Международного энергетического агентства и Европейской ассоциации угля и лигнита (*Euracoal*) позволяет утверждать, что на протяжении 2000–2023 гг. мировое производство угля почти удвоилось главным образом за счет стран Азии. Среди ведущих мировых поставщиков угля резко возросла роль Индонезии (она вышла на первое место с долей 34%), доля России увеличилась с 6 до 15%. Кардинальные сдвиги произошли в географической структуре мирового импорта. Совокупная доля Китая и Индии увеличилась с 3 до 46%, тогда как ЕС и Японии – сократилась с 50 до 18%. Мировой рынок угля перемещается в Азию при одновременном нарастании его территориальной концентрации. За период 2000–2023 гг. доля пяти крупнейших стран – экспортеров увеличилась с 62 до 82% мировой торговли, а пяти крупнейших импортеров – с 64 до 72%.

Ключевые слова: уголь, каменный уголь, производство угля, мировая торговля углем, международный рынок угля, мировой энергетический баланс

DOI: 10.31857/S0201708324040090

Мировое производство угля

Каменный уголь – один из самых доступных источников энергии. В XIX–XX вв. он выступал основным топливом для промышленности [Clay et al., 2023: 7]. Сегодня уголь продолжает играть роль важного источника энергии. По данным Международного энергетического агентства (МЭА), доля угля в мировом энергообеспечении остается стабильно высокой: с начала 1970-х гг. по 2019 г. она состав-

ляла от 24 до 28%¹. Доля других ископаемых видов топлива за это время существенно изменилась: доля нефти снизилась с 44 до 31%, а природного газа увеличилась с 16 до 23%.

На протяжении XXI в. мировое производство угля имело выраженную тенденцию к росту (Рис. 1). Непрерывная повышательная тенденция наблюдалась с 2000 г. по 2012 г. В 2012 г. производство достигло рекордного показателя в 7,9 млрд т. К 2016 г. объемы производства сократились на 9%, но уже в 2019 г. восстановились до уровня 2013 г. Эксперты связывают снижение с влиянием сланцевой революции в США на конкурентоспособность замещающих уголь источников энергии – нефти и газа [Краснянский, Сарычев, 2019: 343]. Избыточное предложение позволило заменить часть потребляемого угля на ключевых рынках. Как следствие, доля США в мировом производстве сократилась с 21% в 2000 г. до 9% в 2016 г.

Рисунок 1

Объем мирового производства и экспорта угля (левая шкала, млн т) и доля экспорта в производстве (правая шкала, %) в 2000–2023 гг.



Составлено по: Coal 2023. Analysis and forecast to 2026. IEA. 12.2023. URL: <https://www.iea.org/reports/coal-2023#previous-editions> (дата обращения: 15.03.2024).

В 2020 г. мировое производство угля снизилось на 4% ввиду общего замедления экономики на фоне пандемии *COVID-19*². На снижение повлияло закрытие в целях модернизации и повышения безопасности добывающих предприятий в Китае [Шарипов, Тимофеев, 2019]. В 2021 г., после окончания острой фазы пандемии, миро-

¹ World total energy supply by source, 1971–2019. IEA. 06.09.2021. URL: <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/world-total-energy-supply-by-source-1971-2019> (дата обращения: 22.03.2024).

² Global Energy Review 2020. IEA. 04.2020. URL: https://iea.blob.core.windows.net/assets/7e802f6a-0b30-4714-abb1-46f21a7a9530/Global_Energy_Review_2020.pdf (дата обращения: 02.02.2024).

вое производство угля начало быстро восстанавливаться и в 2023 г. достигло рекордного значения – 8,7 млрд т.

Мировая торговля каменным углем растет в среднем на 4% в год. За исследуемый период ее объем увеличился с 0,6 до 1,5 млрд т, или в 2,3 раза. Эпизоды незначительного снижения с последующим восстановлением наблюдались в 2016 г. и в 2020 г. Доля поставляемого на внешние рынки угля в общем объеме мирового производства на протяжении 2000–2008 гг. была стабильной и в среднем составляла 14%. На фоне мирового экономического и финансового кризиса в 2009 г. этот показатель снизился. Далее наблюдался его оживленный рост до достижения в 2017 г. пика в размере 18%. В начале 2020-х гг. показатель находился на уровне 17%.

В период 2000–2023 гг. мировое производство угля увеличилось с 4638 до 8741 млн т, или на 88%. Значительный рост обусловлен в первую очередь возрастанием спроса со стороны государств Азии. Нарастание мирового производства происходило одновременно с изменением списка крупнейших стран – поставщиков. По данным МЭА¹ и «Би-Пи» (BP)², в 2000 г. лидерами мировой добычи угля были Китай (30%), США (21%), Индия (7%), Австралия (7%), ЮАР (6%) и Россия (5%). Среди европейских стран выделялись Германия (5%) и Польша (4%). В 2022 г. в число лидеров входили Китай (51%), Индия (11%), Индонезия (8%), США (6%), Австралия (5%) и Россия (5%). На долю остальных стран в последние несколько лет приходилось 14% всего мирового производства.

За рассматриваемый период Китай увеличил производство в 3,3 раза, а Индия – в 3,1. Рекордсменом стала Индонезия: она нарастила добычу в 9,2 раза. Австралия увеличила объемы добычи в полтора раза, Россия – почти в два раза. США сократили производство угля вдвое. Вследствие сланцевой революции многие американские угледобывающие предприятия стали нерентабельными и закрылись. Долю страны на мировом угольном рынке заместили поставщики из России и Колумбии.

Географическая структура мирового производства угля претерпела значительные изменения. Доля Китая возросла с 30% в 2000 г. до 51% в 2023 г. Напротив, доля США сократилась с 21 до 6%. У остальных лидеров по добыче угля наблюдаются менее резкие изменения: Индия увеличила долю в мировом производстве с 7 до 12%, Индонезия – с 2 до 8%. Доля Австралии незначительно снизилась с 7 до 5%, а России осталась на уровне 5%.

Вследствие быстрого увеличения добычи Китаем произошел крупный качественный сдвиг в сторону еще большей концентрации добычи в небольшой группе стран-лидеров. Если в 2000 г. на пятерку ведущих производителей приходилось 69% мировой добычи, то в 2023 г. этот показатель вырос до 81%.

¹ Global coal production, 2000–2025. IEA. 16.12.2022. URL: <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/global-coal-production-2000-2025> (дата обращения: 22.03.2024).

² BP Statistical Review of World Energy, June 2018. Цит. по: Уголь России и мира: производство, потребление, экспорт, импорт. Центральное диспетчерское управление топливно-энергетического комплекса. 27.09.2018. URL: https://www.cdu.ru/tek_russia/articles/5/499/ (дата обращения: 02.04.2024).

Основной драйвер роста производства твердого топлива в Азии – расширение внутреннего спроса на энергетический уголь со стороны ведущих экономик региона – Китая и Индии. Уголь, как самое доступное и дешевое топливо для выработки электроэнергии, необходим для устойчивого экономического роста. Этот фактор приобретает особое значение, поскольку Китай и Индия имеют высокую численность населения (свыше 1 млрд чел.) и относятся к числу государств с невысокими душевыми доходами. Кроме того, растущий приток прямых иностранных инвестиций в КНР способствует увеличению потребления угля [Feng, Ge, 2022].

Мировая торговля углем

Согласно данным МЭА¹, мировой экспорт каменного угля вырос в 2,3 раза – с 624 млн т в 2000 г. до 1466 млн т в 2023 г. Лидеры по экспорту угля в 2000 г. – Австралия (30%), ЮАР (11%), США (9%), Индонезия (9%), Россия (6%), Колумбия (6%) и Канада (5%)²; в 2023 г. – Индонезия (34%), Австралия (24%), Россия (15%), ЮАР (5%) и Колумбия (4%)³. Экспорт из США на 2020 г. составлял менее 5% от мирового объема, а из Канады – менее 3%. Кроме того, появился новый заметный игрок – Монголия – с долей в 2,5% в мировом экспорте угля.

В мировом экспорте угля также отмечалась тенденция к усилению географической концентрации. Если в начале нового столетия на долю пяти крупнейших экспортеров приходилось 61% поставок, то в 2023 г. их доля увеличилась до 81%. Решающий вклад в прирост внесли Индонезия и Россия.

Объемы экспорта каменного угля и доля отдельных стран на мировом рынке зависят от экономической эффективности добывающих предприятий и их международной конкурентоспособности [Аникин, Аксенов, 2016]. Например, Австралия и Индонезия во многом обязаны успехом выгодному географическому расположению добывающих предприятий: они находятся на побережье, поэтому не требуется значительных затрат на транспортировку угля до портов. Напротив, в России 60% каменного угля добывается в Кемеровской области, в центре материка⁴.

Колумбия и ЮАР не смогли быстро нарастить объемы экспорта. Во-первых, география их экспортных поставок в основном ориентирована на страны Европы, Ближнего Востока и Северной Африки, где спрос на уголь существенно меньше, чем в странах Азии. Во-вторых, росту поставок препятствовали социальные и инфраструктурные проблемы, такие как забастовки в Колумбии⁵, подрывы железно-

¹ Доклады МЭА за соответствующие года.

² Share of coal exports, 1990–2020. IEA. 29.07.2021. URL: <https://www.iea.org/reports/coal-information-overview/trade> (дата обращения: 01.04.2024).

³ Coal 2023. IEA. URL: https://iea.blob.core.windows.net/assets/a72a7ffa-c5f2-4ed8-a2bf-eb035931d95c/Coal_2023.pdf (дата обращения: 02.02.2024).

⁴ В Кузбассе в 2023 г. добыча угля снизилась почти на 5%. ТАСС. 17.01.2024. URL: <https://tass.ru/ekonomika/19749807> (дата обращения: 16.04.2023).

⁵ Мелик-Шахназарова Е. Шахтеры Колумбии бастуют пятую неделю. Центральная профсоюзная газета «Солидарность». 10.10.2020. URL: <https://www.solidarnost.org/news/shahtery-kolumbii-bastuyut-pyatuyu-nedelyu.html> (дата обращения: 16.04.2023).

дорожных путей и поджоги портов в ЮАР¹. Помимо этого, добыча и транспортировка угля осложняются погодными условиями: обильные дожди затапливают шахты и разрезы, размывают дороги.

Таблица 1

**Объемы экспорта каменного угля крупнейшими поставщиками (млн т)
и их доля на мировом рынке (%) в 2000–2023 гг.**

Годы	Индонезия		Австралия		Россия		ЮАР		Колумбия	
	Объем	Доля	Объем	Доля	Объем	Доля	Объем	Доля	Объем	Доля
2000	57	9	187	30	38	6	70	11	35	6
2005	129	16	232	28	87	11	71	9	54	7
2010	265	25	293	27	116	11	67	6	68	6
2015	368	28	392	30	156	12	76	6	73	6
2019	462	32	393	27	218	15	68	5	72	5
2020	405	31	390	29	212	16	63	5	30	6
2021	436	33	370	28	215	16	63	5	55	4
2022	471	34	344	25	224	16	68	5	56	4
2023	500	34	348	24	221	15	70	5	57	4

Составлено по: Total coal exports by major exporters, 1978-2020. IEA. 29.07.2021. URL: <https://www.iea.org/reports/coal-information-overview/exports> (дата обращения: 08.04.2023).

Международный рынок угля зависит не только от экономического развития стран, погодных условий и технологических особенностей добычи и транспортировки, но и от политических событий. В последние годы экономические санкции на импорт угля вводились как в Европе, так и в Азии. Например, в ноябре 2020 г. Китай по политическим причинам ввел неофициальный запрет на импорт широкого спектра товаров, включая уголь, в отношении своего крупнейшего поставщика – Австралии [Giesecke et al., 2021]. В августе 2022 г. Евросоюз полностью прекратил импорт каменного угля из России – крупнейшего поставщика в Европе².

Объемы мирового импорта, по данным МЭА, также выросли в 2,3 раза – с 626 млн т в 2000 г. до 1468 млн т в 2023 г.

Мировые лидеры по импорту угля на 2000 г. – ЕС (26%), Япония (25%), Республика Корея (11%), Тайвань (8%) и Индия (3%). К 2023 г. Китай занял первое место, Евросоюз сместился с первого места на пятое, Индия поднялась с пятого на второе. Пятерка лидеров приобрела следующий вид³: Китай (30%), Индия (16%),

¹ Милькин В. Авария в ЮАР разогнала цены на энергетический уголь. Ведомости. 14.07.2021. URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2021/07/14/878090-avariya-razognala-tseni-na-ugol> (дата обращения: 16.04.2023).

² Синцова Н., Ткачев И. Евросоюз полностью прекратил закупки российского угля. РБК. 10.08.2022. URL: <https://www.rbc.ru/politics/10/08/2022/62e229b39a794791f3187fe3> (дата обращения: 18.03.2023).

³ Coal Information: Overview. Trade. IEA. URL: <https://www.iea.org/reports/coal-information-overview/trade> (дата обращения: 01.04.2023).

Япония (12%), Республика Корея (8%), ЕС (6%). Импорт на Тайвань в 2020 г. составлял менее 5% от мирового. Новым заметным игроком в мировом импорте угля стал Вьетнам с показателем 4%.

Таблица 2

**Объемы импорта каменного угля крупнейшими покупателями (млн т)
и их доля на мировом рынке (%) в 2000–2023 гг.**

Годы	Китай		ЕС-27		Индия		Япония		Респ. Корея	
	Объем	Доля	Объем	Доля	Объем	Доля	Объем	Доля	Объем	Доля
2000	2	0	160	26	21	3	151	24	65	10
2005	26	3	178	22	39	5	178	22	77	9
2010	184	17	168	16	122	11	187	17	119	11
2015	229	18	171	13	207	16	192	15	134	10
2019	307	21	128	9	241	17	187	13	137	10
2020	309	23	90	7	211	16	183	14	123	9
2021	388	28	106	8	207	15	173	13	126	9
2022	301	22	128	9	228	17	184	13	125	9
2023	451	30	89	6	241	16	171	12	120	8

Составлено по: Coal Information: Overview. Imports. IEA. 28.07.2021. URL: <https://www.iea.org/reports/coal-information-overview/imports#abstract>; Euracoal statistics. Coal and lignite production and imports in Europe. URL: <https://euracoal.eu/info/euracoal-eu-statistics/>; European coal imports declined sharply in 2023. The Coal Hub. URL: <https://thecoalhub.com/european-coal-imports-declined-sharply-in-2023.html> (дата обращения: 18.03.2023).

В импорте, как и в производстве и экспорте, наблюдается выраженный рост концентрации. Доля пяти крупнейших стран увеличилась с 64% в 2000 г. до 72% в 2023 г. Наибольший прирост показали Китай (с 0,3% в 2000 г. до 30% в 2023 г.) и Индия (с 3% в 2000 г. до 16% в 2023 г.) вследствие высоких темпов роста экономики и быстро растущего спроса на энергоносители. Обратная ситуация наблюдалась в Евросоюзе и Японии. Доля первого снизилась с 26% в 2000 г. до 6% в 2023 г., а последнего – с 24 до 12% соответственно.

Китайский импорт угля стремительно увеличивался после 2008 г. и достиг пика в 2013 г. После небольшого сокращения в 2015 г. объемы закупок снова выросли и стабилизировались, а с началом 2020-х гг. обновили исторические рекорды. Среднегодовой совокупный рост импорта угля Китаем в 2000–2023 гг. составлял 27% в год.

Индия импортировала уголь и стабильно наращивала объемы импорта угля с каждым годом. Периоды незначительных снижений 2016 г. и 2020 г. также связаны со сланцевой революцией и пандемией. Среднегодовой совокупный рост импорта угля Индией в течение 2000–2023 гг. составил 11% в год.

В период 2000–2008 гг. Евросоюз нарастил импорт угля на 20% В 2009 г. произошло резкое падение до уровня 2000 г. Далее импорт восстановился и начал

плавное снижение, достигнув минимальных значений в 2020 г. В 2022 г. импорт увеличился из-за обострившейся ситуации на энергетическом рынке, но уже в 2023 г. вернулся к рекордно низким значениям.

Япония стабильно ввозит примерно одинаковое количество угля. На протяжении 23 лет объемы импорта колебались в пределах 150–200 млн т Республика Корея стремительно наращивала импорт в 2000–2014 гг., но позже объемы закупок стабилизировались и показали медленное сокращение.

Основная причина возрастающего импорта и производства угля – рост потребления этого источника энергии в развивающихся странах [Плаkitина, Плаkitин, 2021] ввиду относительной низкой стоимости. Рост объемов импорта приходится именно на Индию и Китай. Эти страны являются мировыми лидерами по добыче и импорту угля, что обуславливает все более возрастающие потребности в недорогой энергии, которая обеспечит рост экономики.

Обратный глобальный тренд связан с отказом от использования угля и нацеленностью на сокращение выбросов углекислого газа и использования водных ресурсов для охлаждения [Wang et al., 2019]. Эта тенденция характерна для экономически развитых стран, так как они могут позволить более дорогие, но экологически чистые источники энергии. Евросоюз – единственный покупатель угля в пятерке крупнейших мировых импортеров, который уменьшил объемы закупок в абсолютном выражении. Это объясняется тем, что Брюссель выступает инициатором экологических инициатив по сокращению парниковых газов [Kluza et al., 2024].

Вместе с тем такие развитые страны Азии, как Япония и Республика Корея, стремятся найти оптимальный баланс между достижением глобальных экологических целей и энергетической безопасностью [Яновский, 2020] вместо резкого наращивания или сокращения объемов импорта каменного угля.

Выводы

Уголь остается важным источником энергии. С начала 1970-х гг. его доля в общемировом объеме энергоснабжения сохраняется на уровне 24–28%. На протяжении 2000–2023 гг. мировое производство угля увеличилось в два раза – с 4638 млн т до 8741 млн т. Доля экспорта в производстве увеличилась за то же время с 13 до 17%.

Производство угля перемещается из развитых стран Запада в развивающиеся страны Азии. Пятерку ведущих мировых производителей угля в 2000 г. составляли Китай, США, Индия, Австралия и ЮАР. В 2023 г. в эту группу вошла Индонезия, а ЮАР ее покинула. Россия стабильно находится на шестом месте по добыче угля, сохраняя долю в 5% в мировом производстве. Германия и Польша утратили позиции значимых мировых производителей.

Мировой экспорт угля увеличился в 2,5 раза – с 593 млн т в 2000 г. до 1453 в 2023 г. Его географическая структура претерпела существенные изменения. Индонезия почти в девять раз нарастила объемы поставок и превратилась в главного мирового экспортера, а США, наоборот, выбыла из пятерки лидеров. Доли Австралии,

Колумбии и ЮАР незначительно снизились. Россия укрепила позиции на глобальном рынке угля и увеличила свою долю с 6 до 15%.

Радикальные изменения наблюдаются в географической структуре мирового импорта угля. Китай и Индия, которые в начале века не были заметными покупателями этого вида топлива, заняли первое и второе место с долями 30 и 16% соответственно. ЕС сократил в абсолютном выражении закупки вдвое, а в относительном – его доля снизилась с 26% в 2000 г. до 6% в 2023 г. Япония увеличила объем закупок, но ее доля снизилась с 24 до 12%. Одновременно на мировом угольном рынке появились новые игроки: Монголия – среди экспортеров, Вьетнам – среди импортеров.

Отличительная особенность мирового рынка угля – высокая продолжающаяся рост территориальная концентрация. Эта тенденция прослеживается как в производстве, так и в торговле. Если в 2000 г. доля пяти крупнейших производителей составляла 69%, то в 2023 г. она увеличилась до 81%. В экспорте доля пятерки лидеров поднялась за это же время с 62 до 82%, а в импорте – с 64 до 72% соответственно.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аникин А. В., Аксенов Д. А. (2016) О развитии угольной промышленности и ее значении в экономике Индонезии. *Деньги и кредит*. № 8. С. 77–79.

Краснянский Г. Л., Сарычев А. Е. (2019) Сланцевая революция в США и трансформация мирового угольного рынка. *Сланцевая революция и глобальный энергетический переход*. Под ред. Н.А. Иванова. Нестор-История, Москва, Санкт-Петербург. 540 с.

Плаиткина Л.С., Плаиткин Ю.А. (2021) Парижское соглашение по климату, Covid-19 и водородная энергетика – новые реалии добычи и потребления угля в странах ЕС и Азии в период до 2040 года. *Горная промышленность*. № 1. С. 83–90. DOI: 10.30686/1609-9192-2021-183-90

Шарилов Ф.Ф., Тимофеев О.А. (2020) Добыча и импорт угля в КНР в 2019 году: перспективы для российских экспортеров. *Уголь*. № 4. С. 68–71. DOI: 10.18796/0041-5790-2020-4-68-71

Яновский А.Б. (2020) Уголь: битва за будущее. *Уголь*. № 8. С. 9–14. DOI: 10.18796/0041-5790-2020-8-9-14

Clay K., Lewis J.A., Severnini E.R. (2023) The historical impact of coal on cities. *NBER working paper series*. No. 31365. 29 p. DOI: 10.3386/w31365

Feng L., Ge L. (2022) China's OFDI and the economic growth: From the perspective of natural resource. *International Studies of Economics*. No. 17. P. 311–333. DOI: 10.1002/ise3.28

Giesecke A., Tran Nhi H., Waschik R. (2021) Should Australia be concerned by Beijing's tradethreats: modelling the economic costs of a restriction on imports of Australian coal. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*. No. 65. P. 1–22. DOI: 10.1111/1467-8489.12422

Kluza K., Ziolo M., Postula M. (2024) Climate policy development and implementation from the Sustainable Development Goals perspective. Evidence from the European Union countries. *Energy Strategy Reviews*. No. 52. DOI: 10.1016/j.esr.2024.101321

Wang Y., Byerse E., Parkinson S., Wanders N., Wada Y., Mao J., Bielicki J.M. (2019) Vulnerability of existing and planned coal-fired power plants in Developing Asia to changes in climate and water resources. *Energy & Environmental Science*. Vol. 12. No. 10. P. 3164–3181. DOI: 10.1039/c9ee02058f

World Coal Market: Current State and Long-Term Trends

P.S. Moskvoretskiy

Postgraduate, Institute of Europe

11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009

E-mail: moskvoretskiy.petr@gmail.com

Abstract. This paper aims to identify major trends in the evolution of the global coal market in the 21st century. The relevance of the topic stems from the fact that under the Paris Climate Agreement many countries are committed to reduce fossil fuel production, and this is likely to have an impact on global coal production and on international trade flows. To analyse the dynamics and structural changes in global coal production the author uses International Energy Agency data and fill in existing gaps with statistics provided by *Euracoal* database. The main findings suggest that during 2000–2023 the global coal production has almost doubled, mainly due to the contribution of Asian countries – China, India and Indonesia, being now the largest world exporters of coal. The share of exports in the total world production tended to enlarge from 13% in 2000 to 17% in 2023. While Russia constantly accounts for 5% of the global coal production, it ranks third among the largest coal exporters with a share that grew from 6% in 2000 to 15% in 2023. Fundamental changes have occurred in the geographical structure of world imports. The combined share of China and India expanded during the period 2000–2023 from 3 to 46%, whereas the combined share of the EU and Japan dropped from 50 to 18%. Meanwhile the global coal market is moving to Asia, its already high grade of geographical concentration is still building up. These trends are typical for production, exports and imports (although to a somewhat lesser extent). The share of the five largest exporters climbed from 62% in 2000 to 82% in 2023, and the share of five largest importers grew from 64 to 72%, respectively.

Keywords: coal, hard coal, coal production, world coal trade, world coal market, global energy mix

DOI: 10.31857/S0201708324040090

REFERENCES

- Anikin A.V., Aksenov D.A. (2016) O razvitii ugol'noj promyshlennosti i ee znachenii v ekonomike Indonezii [On the development of the coal industry and its importance in the Indonesian economy], *Den'gi i kredit*, 8, pp. 77–79. (In Russian).
- Clay K., Lewis J.A., Severnini E.R. (2023) The historical impact of coal on cities, *NBER working paper series*, 31365. DOI: 10.3386/w31365
- Feng L., Ge L. (2022) China's OFDI and the economic growth: From the perspective of natural resource, *International Studies of Economics*, 17, pp. 311–333. DOI: 10.1002/ise3.28
- Giesecke A., Tran Nhi H., Waschik R. (2021) Should Australia be concerned by Beijing's tradethreats: modelling the economic costs of a restriction on imports of Australian coal, *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 65, pp. 1–22. DOI: 10.1111/1467-8489.12422
- Kluza K., Ziolo M., Postula M. (2024) Climate policy development and implementation from the Sustainable Development Goals perspective. Evidence from the European Union countries, *Energy Strategy Reviews*, 52. DOI: 10.1016/j.esr.2024.101321

Krasnyanskij G.L., Sarychev A.E. (2019) Slancevaya revolyuciya v SSHA i transformaciya mirovogo ugol'nogo rynka [The shale revolution in the United States and the transformation of the global coal market], in Ivanov N.A. (ed.) *Slancevaya revolyuciya i global'nyj energeticheskij perekhod*, Nestor-Istoriya, Moscow, Sankt-Petersburg, Russia. (In Russian).

Plakitkina L.S., Plakitkin Yu.A. (2021) Parizhskoe soglasenie po klimatu, Covid-19 i vodorodnaya energetika – novye realii dobychi i potrebleniya uglya v stranah ES i Azii v period do 2040 goda [The Paris Climate Agreement, Covid-19 and hydrogen energy – new realities of coal mining and consumption in the EU and Asia in the period up to 2040], *Gornaya promyshlennost'*, 1, pp. 83–90. DOI: 10.30686/1609-9192-2021-183-90 (In Russian).

Sharipov F.F., Timofeev O.A. (2020) Dobycha i import uglya v KNR v 2019 godu: perspektivy dlya rossijskikh eksporterov [Coal mining and import to China in 2019: prospects for Russian exporters], *Ugol'*, 4, pp. 68–71. DOI: 10.18796/0041-5790-2020-4-68-71 (In Russian).

Wang Y., Byerse E., Parkinson S., Wanders N., Wada Y., Mao J., Bielicki J.M. (2019) Vulnerability of existing and planned coal-fired power plants in Developing Asia to changes in climate and water resources, *Energy & Environmental Science*, 12(10), pp. 3164–3181. DOI: 10.1039/c9ee02058f

Yanovskij A.B. (2020) Ugol': bitva za budushchee [Coal: the Battle for the future], *Ugol'*, 8, pp. 9–14. DOI: 10.18796/0041-5790-2020-8-9-14 (In Russian).

УДК 327

САМОЗАНЯТЫЕ ИЛИ НАЕМНЫЕ: ПРОБЛЕМА РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЛАТФОРМЕННОГО ТРУДА В ЕС

© 2024 ПОТЕМКИНА Ольга Юрьевна

Доктор политических наук

Заведующая Отделом исследований европейской интеграции

Института Европы Российской академии наук

125009, Россия, Москва, ул. Моховая, 11-3

E-mail: olga_potemkina@mail.ru

Поступила в редакцию 25.04.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. В статье проанализирован процесс принятия директивы, регулирующей платформенную занятость в Европейском союзе. Стремление к гармонизации национальных законодательств вызвано необходимостью внесения правовой определенности и улучшения условий труда работников платформ. Несмотря на то что многие работники платформы считались самозанятыми, их статус оставался неясным, чем пользовались работодатели. К числу других проблем относятся ограниченный доступ работников к информации об условиях труда, разрешении споров, коллективных правах и недопущении дискриминации. Определены два ключевых принципа новой директивы: правильное определение статуса занятости и установление правил использования алгоритмических систем на рабочем месте. В статье сделан вывод, что разница в подходах государств-членов, политических групп Европарламента, институтов Евросоюза превратило регулирование платформенной занятости в одно из самых противоречивых досье ЕС. Результатом компромисса стало принятие компромиссного законодательства по минимальным стандартам.

Ключевые слова: цифровая платформа, платформенная занятость, реклассификация самозанятых, презумпция трудовых отношений, контроль, алгоритм

DOI: 10.31857/S0201708324040107

Пандемия коронавируса и постпандемийный период стали серьезным испытанием для граждан Европейского союза. Социальные последствия череды кризисов привели к углублению инфляционных тенденций и впоследствии к кризису стои-

мости жизни, от которого больше всего пострадали уязвимые группы населения и работающие граждане [Биссон, 2023: 206]. Национальные правительства и руководство Евросоюза были вынуждены оперативно отреагировать на новые вызовы, «актуализировать социальную тематику», «перейти от деклараций к практическим действиям» [Лункин, 2023: 175]. Наряду с активизацией социальных программ и финансовых инструментов поддержки населения, принятие ряда законодательных актов, регулирующих трудовые отношения (директивы о балансе трудовой и личной жизни, о прозрачных и предсказуемых условиях труда, об адекватной минимальной заработной плате в ЕС), дало основание исследователям заговорить о «новом подъеме социальной политики» [Carella, 2023: 130], «бурных 20-х годах» для развития ее правовой базы [Kilpatrick, 2023: 13].

Особое место в законодательной деятельности ЕС занимает разработка и принятие правил регулирования труда на цифровых платформах. С пандемии коронавируса новая форма занятости набирает популярность благодаря увеличению спроса на доставку и становится двигателем инноваций и роста занятости. Исследователи отмечают многочисленные преимущества работы на цифровых платформах, но высказывают опасения из-за ухудшений условий труда и усугубления социального неравенства. Интерес к разработке и принятию правил регулирования платформенной занятости на фоне преодоления последствий пандемии и череды кризисов в Европе демонстрируют как отечественные, так и зарубежные авторы [Лютов, 2022; Говорова, 2023; Колесов, 2023; Menegatti, 2023; Nießl, 2024]. В частности, они выявили трудности и препятствия на пути развития социальной политики Евросоюза, формирования Европейской социальной модели. Цель статьи – проследить закономерности законодательного процесса в ЕС на примере регулирования платформенной занятости: как разница в национальных подходах препятствует осуществлению амбициозной инициативы Комиссии.

Параметры платформенной занятости в Евросоюзе

По данным Комиссии, в 2021 г. в Евросоюзе действовали более 500 цифровых платформ: от международных компаний до небольших национальных или местных стартапов. На цифровых платформах занято более 28 млн человек, что составляет, в зависимости от критериев подсчетов (работающие полный день или предоставляющие услуги от случая к случаю; работающие по найму или самозанятые), от 1 до 11% работников в ЕС [Kiss, Rittelmeyer, 2021: 2]. Ожидается, что к 2025 г. эта цифра достигнет 43 млн¹.

Работники платформ могут выполнять задания на электронных устройствах без привязки к определенному месту, находясь, например, дома. Это может быть удаленная работа: ввод данных, онлайн-услуги (бухгалтерия, написание текстов и редактирование, канцелярская, творческая и мультимедийная работа), продажи и

¹ EU rules on platform work. Council of the EU. 21.03.2024. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/platform-work-eu/> (дата обращения: 19.04.2024).

маркетинг, разработка программного обеспечения и ИТ-задачи, интерактивные услуги (онлайн-уроки, помощь и консультации).

Некоторые виды работ привязаны к определенному месту, но назначение задач и контроль за их исполнением происходит онлайн. Эта категория включает услуги по транспортировке и доставке, а также краткосрочной аренде жилья на таких платформах, как «Убер» (*Uber*), «Деливероо» (*Deliveroo*), «Раппи» (*Rappi*) и «Годжек» (*Gojek*).

С привязкой к месту осуществляется чуть более 90% посреднических услуг цифровых платформ: транспортировка (такси) и доставка (63%), ведение домашнего хозяйства, уборка, косметические услуги, фотосъемка на месте (29%). Остальная часть (менее 10%) приходится на онлайн-сервисы, фриланс, медицинские и контент-консультации. В большинстве случаев платформы стремятся контролировать поведение работников, особенно в сфере такси и доставки, посредством детального мониторинга, например определения местоположения сотрудника. Напротив, люди, работающие через платформы в сфере услуг на дому, как правило находятся под контролем клиента [De Groen et al., 2021: 9–10].

Работа на платформе считается нестандартной формой занятости. Долгое время в Евросоюзе не разрабатывались общие правила в отношении условий труда и социальных прав, что создало «серую зону» и затрудняло разграничение традиционной занятости и самозанятости. Меньшинство платформ разъясняет статус занятых в положениях об условиях труда. Позиционируя себя в качестве посредника между заказчиком и поставщиком услуг, платформы стремятся переложить большую часть затрат, рисков и обязательств на исполнителя, особенно самозанятого, или на клиента. Люди, работающие через платформы, часто выполняют задачи изолированно, что затрудняет проведение коллективных переговоров, главным образом для работников онлайн-сервисов, разбросанных по разным странам¹. Возникают проблемы с цифровым контролем со стороны компаний (использование алгоритмов для назначения задач, а также для мониторинга, надзора, оценки, наложения санкций и расторжения контракта с работником). Значительное увеличение количества рабочих мест на цифровых платформах усугубляет существующие трудности [Menegatti, 2023: 313].

По данным Комиссии, девять из десяти действующих в ЕС платформ классифицируют сотрудников как самозанятых. Большинство последних действительно работают автономно и могут использовать свой труд для развития собственной предпринимательской деятельности. Подлинная самозанятость вносит позитивный вклад в создание рабочих мест, развитие бизнеса, инновации, доступность услуг и цифровизацию. Работники платформы часто предпочитают самозанятость, чтобы пользоваться большей свободой относительно объема выполняемых заданий и рабочего времени. В то же время около 5,5 млн человек, которые в основном предо-

¹ По данным Комиссии, 59% работников платформ в ЕС взаимодействуют с клиентами, которые находятся в другой стране. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work. 09.12.2021. P. 9. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0762> (дата обращения: 02.07.2024).

ставляют услуги в привязке к определенному месту, могут быть классифицированы неправильно¹.

Разнообразие национальных подходов

Поскольку платформенная экономика развивается быстрее, чем регулирующие ее нормативные акты, новые формы трудовых отношений часто выходят за рамки традиционных определений занятости. Региональным и национальным судам все чаще приходится принимать решения по делам отдельных лиц и коллективов, которые ставят под сомнение стандартную классификацию работников платформы как самозанятых. В государствах-членах были вынесены более 100 судебных решений и 15 административных постановлений по изменению статуса работников платформ. В большинстве случаев независимые подрядчики были переклассифицированы в наемных работников, а платформы – в работодателей с вытекающей из этого юридической ответственностью за работников [Hiebl, 2022: 77]. В то же время суды зачастую приходят к противоположным выводам как внутри стран, так и в Евросоюзе в целом.

Меры регулирования государств-членов разнообразны и развиваются неравномерно в масштабах Евросоюза. Национальное законодательство в основном принято в конкретных секторах, например таксомоторные перевозки, доставка. Положение работников платформы значительно различается из-за неясного статуса занятости. Категории и определения трудового законодательства не учитывают специфику платформы и феномен фиктивной самозанятости, когда де-факто штатный сотрудник компании зарегистрирован как самозанятый.

Национальные правительства, как и региональные и местные власти, признают фиктивную самозанятость серьезной проблемой. Например, министерство труда, миграции и социального обеспечения Испании выявило значительное количество подобных случаев именно в платформенных компаниях. Некоторые предприниматели используют виртуальную инфраструктуру для привлечения официально зарегистрированных в качестве самозанятых. На самом деле характер таких трудовых отношений соответствует модели «работодатель – наемный работник».

В большинстве государств-членов принята бинарная система в отношении статуса занятости (самозанятые или наемные работники). В Ирландии решение о статусе работника платформы принимается на основе ряда тестов, предусмотренных прецедентным правом. В Германии, Финляндии и Чехии из-за отсутствия специального законодательства работники платформы также могут быть или наемными, или самозанятыми в зависимости от отношений с работодателями. В Нидерландах работающие в платформенной экономике имеют статус «самозанятых без персонала». В Литве они классифицируются как самозанятые и подпадают под действие положений Гражданского кодекса. В Португалии действует правовая презумпция трудовых отношений: работники платформы в транспортном секторе считаются наемными. Закон обязывает компании использовать услуги «операторов» в каче-

¹ Proposal for a Directive... P. 2.

стве посредников между платформой и водителями. В других секторах работники платформ считаются наемными или самозанятыми, что оценивается в каждом конкретном случае [Kiss, Rittelmeyer, 2021: 9].

В Испании закон о курьерах 2021 г., регулирующий работу сервисов по перевозке пассажиров, положил начало современной европейской тенденции по определению презумпции трудовых отношений. Вслед за решением Верховного суда о присвоении статуса наемного работника сотрудникам курьерской службы «Глово» (*Glovo*) в соответствии с законом о курьерах, наемными стали считаться работники компаний, занимающихся доставкой еды. Бремя доказывания факта, что работник является самозанятым, возложено на работодателя, что обязывает компании платить взносы на социальное обеспечение. Испанское законодательство вдохновило ЕС на разработку общих правил регулирования платформенной занятости и легло в основу законодательной инициативы Комиссии.

Во Франции в 2016 и 2019 гг. приняты законы, в соответствии с которыми самозанятые работники платформы пользуются значительными правами и льготами. Например, компании обязаны при соблюдении определенных условий выплачивать взносы на страхование от несчастных случаев на производстве, пополнять счета на профессиональное обучение и выплачивать другие взносы. Занятые на платформах во Франции также пользуются коллективными правами, такими как возможность создавать профсоюз. С некоторыми объединениями работников, в частности в секторе доставки, заключены коллективные соглашения. При этом французское законодательство не содержит излишних обременений, которые могут препятствовать развитию платформ [ЦСР, 2022: 26–27]. Подобная национальная специфика определила жесткую позицию страны относительно общих правил платформенной занятости.

Государства-члены разошлись во мнениях относительно введения третьей специфической категории занятости. Финляндия и Ирландия не поддержали эту идею, так как опасались ограничения прав и социальной защиты работников. Испания предложила оценить возможности новой классификации, которая включала трудящихся на нерегулярной основе или периодически занятых профессионалов в области цифровых технологий [Kiss, Rittelmeyer, 2021: 9–10].

Подходы Комиссии, Европарламента и Совета ЕС

На фоне волны законодательных актов, регулирующих работу платформы, разнообразия и неравномерности разработки национальных мер Комиссия ЕС начала работать над гармонизацией условий платформенной занятости и оказалась вовлеченной в противостояние платформ и профсоюзов в общеевропейском масштабе. Компании утверждали, что гибкость работы на платформе привлекает именно самозанятых, в то время как профсоюзы требовали защиты работников и предоставления им социальных льгот.

В сложившейся ситуации Экономический и социальный комитет привел аргументы в пользу перехода на основе руководящих принципов к гармонизации национальных трудовых законодательств – разработке единообразных определений, чтобы обеспечить достойные условия труда на платформах. В поддержку наднаци-

ональных руководящих принципов высказался Комитет регионов: гармонизация национальных законов помешала бы работодателю злоупотреблять статусом самозанятого для уклонения от юридических или налоговых обязательств¹.

До принятия директивы права работников платформы не были закреплены в трудовом законодательстве Евросоюза. В некоторых документах содержались отдельные положения относительно этой категории занятых начиная с Хартии Сообщества об основных социальных правах трудящихся, в которой предусматривается, что каждый трудящийся независимо от статуса имеет право на социальную защиту. Это положение подтверждает пятый принцип Европейской опоры социальных прав: «независимо от типа и продолжительности трудовых отношений, работники имеют право на справедливое и равноправное обращение в отношении условий труда, доступ к социальной защите и профессиональной подготовке»². Усилия в рамках этого компонента сосредоточены на решении ряда проблем, связанных с новыми формами занятости, включая работу на платформе.

В политические рекомендации на 2019–2024 гг. Комиссия ЕС включила положения о цифровой трансформации, которая оказывает влияние на рынки труда, и пообещала изучить способы улучшения условий труда работников платформ. Консультации по проблемам платформенной занятости – ключевой пункт Европейского плана действий по защите социальных прав 2021 г.

Комиссия, следуя пунктам плана, после серии консультаций с социальными партнерами в декабре 2021 г. обнародовала пакет документов, в которой вошло предложение по директиве об улучшении условий труда в сфере платформенной занятости. В проекте содержались основные дефиниции: работа на платформе определялась как «любая работа, организованная посредством цифровой платформы и выполняемая физическим лицом на основе договорных отношений между платформой и физическим лицом, независимо от того, существуют ли договорные отношения между физическим лицом и получателем услуги». Соответственно, работник платформы – как «любой выполняющий работу на платформе человек, у которого есть трудовой договор или трудовые отношения, определенные законом, коллективными соглашениями или практикой, действующей в государствах-членах, с учетом прецедентного права Суда»³.

Законодательная инициатива Комиссии основывалась на концепции контроля и презумпции трудовых отношений. В проекте директивы были прописаны пять критериев, посредством которых можно определить, находится ли работник в трудовых отношениях с платформой: установление платформой верхнего порога заработной платы; требование соблюдения правил внешнего вида, поведения по отношению к получателю услуги; контроль за выполнением работы или качеством результатов с применением электронных средств; ограничение свободы в организа-

¹ Opinion of the European Committee of the Regions – Platform work – local and regional regulatory Challenges. Official Journal of the European Union. 10.03.2020. P. 36–39.

² European Commission, Secretariat-General. European pillar of social rights. Publications Office of the European Union. 2017. P. 4. DOI: 10.2792/95934

³ Proposal for a Directive... P. 33.

ции работы, в частности, выбора рабочего времени, получения задания, использования субподрядчиков; ограничение возможности создания клиентской базы или выполнения работы для какой-либо третьей стороны. Если деятельность платформы соответствовала как минимум двум контрольным критериям, то платформа рассматривалась как работодатель, а ее персонал – как наемные работники. Обе стороны могли оспорить эту классификацию, но если платформа отказывалась признать работника наемным, то именно она должна была доказать отсутствие трудовых отношений. Согласно проекту директивы, ожидалось, что до 4,1 млн работников платформы будут переклассифицированы в наемных¹.

Новые правила позволили бы работникам платформ определять статус и пользоваться социальными правами, в т. ч. защитой от негативных последствий алгоритмического управления. Такую возможность предоставляли два главных принципа директивы: повышение прозрачности платформы в отношении действий алгоритмов и введение презумпции статуса наемного работника. Последнее положение стало предметом острых дискуссий государств-членов и институтов ЕС.

Проект директивы был передан в комитет по занятости Европарламента, где к работе над ним приступила группа социалистов и демократов. Разработанный текст² был одобрен на пленарной сессии Европарламента в феврале 2023 г., однако у него оказалось достаточно противников, в т. ч. представителей Европейской народной партии, «Обновим Европу» и Европейских консерваторов и реформистов [Колесов, 2023: 39]. Парламентский вариант оказался более амбициозным, чем законодательная инициатива: депутаты предложили ввести опровержимую презумпцию, полагая, что факт работы на платформе дает основания работнику считаться наемным. В случае возникновения спора платформа должна доказать, что она не нанимала работника и он действительно может считаться samozанятым, основываясь на перечне необязательных критериев для определения статуса работника: фиксированная заработная плата, определенное рабочее время, рейтинговые системы, мониторинг или контроль за работником, правила внешнего вида или поведения, ограниченные возможности работы на третью сторону, ограниченная свобода выбора страхования от несчастных случаев или пенсионной программы³.

Этот вариант директивы напугал работодателей. Европейская ассоциация сервисов мобильности по требованию (*European Association of on Demand Mobility, Move EU*), а также неформальная коалиция «Платформы доставки в Европе» (*Delivery Platforms Europe, DPE*), объединяющая ведущие платформы доставки «Болт»

¹ Там же. Р. 12.

² European Parliament. Improving working conditions in platform work. Draft report Elisabetta Gualmini. 08.12.2022. URL: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/EMPL/AMC/2022/12-12/1258102EN.pdf (дата обращения: 29.04.2024).

³ Draft European Parliament legislative resolution on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council improving working conditions in platform work. 02.02.2023. URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0301_EN.html (дата обращения: 29.04.2024).

(Bolt), «Деливеро» (Deliveroo), «Деливери хиро» (Delivery Hero), Убер (Uber) и «Вольт» (Wolt), выразили опасения, что в случае утверждения такой версии работы автоматически будут считаться наемными, а платформенная занятость лишится гибкости и потеряет привлекательность¹.

Согласование позиции Совета заняло значительно больше времени. Каждая председательствовавшая страна разрабатывала свои компромиссные тексты. В противоположность подходу Европарламента сначала государствам-членам было предложено дополнить список критериев оговорками, которые позволили бы сократить число работников, переqualифицированных в наемные. В частности, предполагалось не распространять критерии на платформы, которые соблюдают коллективные трудовые соглашения. Такой вариант поправок встретил противодействие ряда государств-членов, в частности Испании и Португалии, где правительства возглавляли социалисты.

В апреле 2023 г. Совет в ответ на обеспокоенность ряда стран потенциальными негативными последствиями новых правил для самозанятых представил новые предложения – «шведский компромисс»², благодаря которому институту удалось утвердить позицию к июню 2023 г. Проект директивы поддержали только 22 страны, что свидетельствовало о хрупкости достигнутого согласия. В тексте был сохранен принцип правовой презумпции занятости. Расширив список критериев до семи, Совет пришел к мнению, что трудовые отношения платформы и работника можно считать установленными в случае выполнения как минимум трех. Доказательство обратного должно быть возложено на платформу. Презумпцию надлежало применять в административных и судебных делах. Государства-члены сами решали обращаться ли к презумпции в налоговых и уголовных разбирательствах и в вопросах социального обеспечения. Утверждение позиций Европарламента и Совета позволило начать межинституциональные переговоры, в результате семи раундов которых 13 декабря 2023 г. стороны договорились о временном компромиссе по тексту директивы.

Трудный путь к компромиссу

Участники диалога решили вернуться к первоначальному предложению Комиссии о соответствии деятельности платформы двум из пяти критериев, указывающих на контроль над работником. В тексте директивы использован более гибкий термин «индикаторы». Согласованная версия предусматривала презумпцию статуса наемного работника «при наличии фактов, указывающих на контроль и руководство, в соответствии с национальным законодательством и действующими коллек-

¹ Move EU reaction to vote in EMPL Committee on Platform Work. 13.12.2022. URL: <https://www.move-eu.eu/news/move-eu-reaction-to-vote-in-empl-committee-on-platform-work> (дата обращения: 29.04.2024).

² Council of the EU. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work. Brussels. 14.04.2023. URL: <https://aeur.eu/f/6c4> (дата обращения: 19.04.2024).

тивными договорами, а также с учетом прецедентного права Европейского суда»¹. Директива признавала роль профсоюзов в платформенной экономике, в т. ч. в управлении алгоритмами. Несмотря на призывы к ослаблению данных положений, они были оставлены без изменений, что позволило профсоюзам заявить об успехе переговоров.

Депутаты Европарламента с энтузиазмом встретили достижение временного компромисса в надежде, что директива будет принята до июньских выборов и ознаменует успех в социальной политике ЕС. Однако через неделю председательствовавшая в Совете Испания пришла к выводу, что представителям государств-членов в Совете КОРЕПЕР не удастся получить необходимое большинство для одобрения согласованного варианта директивы из-за возражений Франции, Ирландии, Греции, Литвы и ряда других стран, сорвавших уже достигнутую договоренность с Европарламентом. Несогласные возражали против возвращения к системе двух из пяти критериев для приведения в действие презумпции статуса наемного работника, и пересмотра критериев. На их сторону встали платформы, так как опасались автоматической переклассификации свободных подрядчиков в наемных работников. «Презумпция статуса занятости – это не то, чего хотят водители, о чем они неоднократно заявляли, ...петиция за петицией. Водители хотят оставаться независимыми, иметь возможность вести свой собственный бизнес и работать на нескольких платформах», – с таким заявлением выступила *Move EU*².

Возобновление диалога после достижения политического согласия – нечастая практика в Евросоюзе. В начале 2024 г. стороны вернулись к переговорам. Попытка Бельгии, заступившей на пост председателя в Совете, продвинуть версию, которая соответствовала пожеланиям государств-членов, встретила отпор Европарламента. Вскоре участники переговоров пошли на значительные уступки и уже в начале февраля пришли к компромиссу по новой версии, в которой презумпция статуса занятости была значительно смягчена посредством полной отмены критериев Комиссии. Было предложено определять статус работника на основе национального законодательства, коллективных соглашений и прецедентного права, что означало сохранение статус-кво платформенной занятости.

Новый вариант был отклонен 16 февраля из-за недостаточного большинства голосов для продолжения процесса принятия решения: Франция, Германия, Эстония и Греция составили блокирующее меньшинство. На этом этапе директива казалась обреченной на провал после двухлетних переговоров. Вырисовывалась перспектива перенесения диалога на начало нового политического цикла. Председательствующая в Совете Бельгия в надежде достичь нового компромисса с Европарламентом

¹ Rights for platform workers: Council and Parliament strike deal. Press-release 13.12.2024. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/13/rights-for-platform-workers-council-and-parliament-strike-deal/?utm_source=dsms-au-to&utm_medium=email&utm_campaign=Rights+for+platform+workers:+Council+and+Parliament+strike+deal (дата обращения: 02.07.2024).

² Move EU Statement on PWD after Coreper Rejection. URL: <https://www.move-eu.eu/news/move-eu-statement-on-pwd-after-coreper-rejection> (дата обращения: 19.04.2024).

проявила настойчивость в рамках «процедуры исправления» и оказала максимальное воздействие на блокировавших решение. Европарламент также оказывал давление на несогласные страны: государства-члены «предпочли экономические интересы крупных платформ европейским гражданам, европейской социальной модели и будущему труда», – отреагировали на провал договоренностей социалисты и демократы¹. Европейские платформы призывали продолжить переговоры и принять окончательное решение.

В результате появилась надежда на изменение позиции блокирующего меньшинства. Однако Франция продолжала настаивать на оговорках в тексте директивы и доказывать, что презумпция статуса занятости может привести к автоматической переклассификации всех работников, уничтожит гибкость, независимость, а следовательно, и привлекательность работы на платформе, резко снизит доходы цифровых платформ. Ссылаясь на национальное законодательство, Париж настаивал, что для улучшения условий труда необязательно быть наемным работником.

Накануне встречи представителей государств – членов ЕС 8 марта 2024 г. Франция распространила текст с изменениями и оговорками и призвала «учитывать внутреннюю социальную модель регулирования платформенной занятости». В частности, она предложила оговорку, которая фактически отменяла применение презумпции в тех случаях, когда национальное законодательство устанавливает, что работники платформы являются действительно самозанятыми². Время для организации нового раунда переговоров истекало, поскольку начиналась кампания по выборам в Европарламент. Это обстоятельство склонило государства-члены к окончательному одобрению текста директивы. Страны, за которыми оставалось последнее слово, решили не препятствовать общему решению. Греция сняла возражения, несмотря на опасения нанести ущерб сектору туризма, основанному на платформенной занятости. Эстония провела дебаты в парламенте и прислушалась к призывам европейских социалистов и демократов не поддаваться давлению платформы *Bolt* и разблокировать «исторический закон». Однако обе страны скептически отнеслись к последней версии, ссылаясь на правовую неопределенность и противоречия с национальным трудовым законодательством. Германия, вопреки давлению немецких компаний и призывов Комиссии принять чью-либо сторону, воздержалась из-за разногласий в правительстве. Франция осталась в одиночестве. 11 марта 2024 г. Совет в составе министров труда утвердил окончательную позицию по проекту директивы³. Согласованный текст получил одобрение в ходе пленарной сессии Европарламента в апреле 2024 г.

¹ Macron, Kallas, Mitsotakis, Lindner – protect workers, not exploitative platforms! Socialists & Democrats. 26.02.2024 URL: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/macron-kallas-mitsotakis-lindner-protect-workers-not-exploitative-platforms> (дата обращения: 22.04.2024).

² French amendments. 08.03.2024. URL: <https://aeur.eu/f/b7q> (дата обращения: 22.04.2024).

³ Analysis of the final compromise text with a view to agreement. Brussels. 08.03.2024. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7212-2024-ADD-1/en/pdf> (дата обращения: 22.04.2024).

Статус занятости. Одно из центральных положений директивы – определение статуса занятости работников платформы. Соответствующая статья претерпела значительные изменения по сравнению с первоначальным предложением Комиссии: в ней больше не содержится критериев для определения статуса занятости, поскольку эта функция возложена на национальные правительства. Государства-члены должны установить в трудовом законодательстве презумпцию занятости, которая будет активирована в случае наличия признаков того, что платформа контролирует и направляет деятельность сотрудника. Работники вправе ссылаться на правовую презумпцию и утверждать, что их статус неправильно классифицирован. Если компания хочет опровергнуть презумпцию, именно она, а не работник обязана доказать обратное. В результате, как и прежде, одну и ту же ситуацию одни страны будут рассматривать как самозанятость, а другие – как наемную работу.

Алгоритмическое управление. Регулирование алгоритмического управления предусматривает меры для защиты лиц, выполняющих работу на платформе, от рисков при использовании автоматизированных систем мониторинга и принятия решений:

- запрет на обработку определенных типов данных (например, персональных данных об эмоциональном и психологическом состоянии лица, выполняющего работу на платформе, биометрических данных и т. д.);
- повышение прозрачности автоматизированных систем мониторинга и принятия решений: платформы обязаны информировать работника о том, как его поведение определяет решения, принимаемые автоматизированными системами;
- запрет на увольнение работника на основании решения, принятого алгоритмом или автоматизированной системой.

Из одобренной министрами директивы исчезли фиксированные критерии, которые приводят в действие презумпцию трудовых отношений. Государствам-членам предоставлена возможность в соответствии с национальным трудовым законодательством и системами коллективных договоров устанавливать индикаторы контроля и подчинения работника платформе, а значит определять его статус. Председательствовавшая в Совете Бельгия представила результат как «баланс между соблюдением национального трудового законодательства и обеспечением минимальных стандартов защиты».

* * *

Утверждение правил регулирования платформенной занятости – бесспорная победа социалистов и демократов. Оно было инициировано Николасом Шмитом, членом Комиссии, курировавшим вопросы занятости и социальных прав, ведущим кандидатом на выборах в Европарламент. Социалисты и демократы назвали процесс принятия директивы «тяжелой битвой против агрессивного лоббирования платформ-гигантов, президента Франции Эммануэля Макрона и его коллег-

либералов в Германии»¹. Достигнутый компромисс привел к появлению первых в истории правил алгоритмического управления на рабочем месте. Евросоюзу удалось активизировать деятельность в качестве «поставщика социальной защиты» на наднациональном уровне [Carella, 2023: 132] в одной из сфер, с которой связано будущее социальной политики ЕС [Лункин, 2023: 191].

В то же время несколько лет интенсивных и драматичных переговоров государств-членов, политических групп в Европарламенте, институтов Евросоюза закончились принятием директивы на основе минимальных стандартов. Разногласия левых и правых превратили законодательство о платформенной занятости в одно из самых противоречивых досье ЕС. Текст директивы сильно изменился по сравнению с первоначальным предложением Комиссии из-за давления со стороны некоторых стран, прежде всего Франции, которые стремились сохранить собственные социальные правила. Процесс принятия новых принципов регулирования платформенной занятости подтверждает вывод о том, что многие страны Евросоюза сопротивляются идее европеизации социальной политики и передаче полномочий на наднациональный уровень в вопросах занятости и социального страхования [Биссон, Борко, 2019: 13]. Кроме того, многие государства-члены, как и Комиссия, высказали разочарование лишенным амбиций текстом директивы, изначальная цель которой – гармонизация национальных правил. Крупные платформы также были отчасти недовольны, поскольку не добились желаемой цели – гармонизации правил платформенной занятости. Компромисс как итог длительного законодательного процесса одновременно удовлетворил и разочаровал все заинтересованные стороны.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Биссон Л.С. (2022) Трансформация социальных моделей. *Европа в кризисном мире*. Отв. ред. Ал.А. Громыко. «Весь Мир», Москва. С. 192–216.

Биссон Л.С., Борко Ю.А. (2019) Европейская интеграция: перезапуск идеи «Социальной Европы». *Современная Европа*. № 3. С. 5–17. DOI: 10.15211/soveurope620190517

Говорова Н.В. (2022) Занятость в ЕС: постиндустриальные вызовы и перспективы. *Современная Европа*. № 4. С. 148–159. DOI: 10.31857/S0201708322040118.

Колесов Д.И. (2023) Регулирование платформенной занятости в ЕС. *Аналитические записки Института Европы РАН*. Вып. II. № 12. С. 37–42. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21220233743>

Лункин Р.Н. (2023) Приоритеты Европейской социальной модели (ЕСМ): реальность и перспективы. *Европа в глобальной пересборке*. Отв. ред. Ал.А. Громыко. «Весь Мир», Москва. С. 172–191.

Лютов Н.Л. (2022). Платформенная занятость: проект новой директивы ЕС и нормы России и Казахстана. *Закон*. № 10. С. 72–81. DOI: 10.37239/0869-4400-2022-19-10-72-81

ЦСР (2022) *Платформенная занятость: вызовы и возможные решения*. Центр стратегических разработок, Москва. URL:

¹ Plenary Times – What's on the S&Ds' agenda for Strasbourg: 22–25 April, 2024. URL: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/content/plenary-times-whats-sds-agenda-strasbourg-22-25-april-2024> (дата обращения: 22.04.2024).

<https://www.csr.ru/upload/iblock/6ca/krk89ha0yxx3ystja243obvc7ly8bntv.pdf> (дата обращения: 22.04.2024).

Carella B. (2023) Latest developments in Social Europe: Promising steps in need for future monitoring. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 61. No. 51. P. 125–135. DOI: 10.1111/jcms.13556

De Groen W.P., Kilhoffer Z., Westhoff L., Postica D., Shamsfakhr F. (2021) *Digital labour platforms in the EU. Mapping and business models*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, Luxembourg. 150 p. DOI: 10.2767/224624

Hießl Ch. (2024) Case Law on the Classification of Platform Workers: Cross-European Comparative Analysis and Tentative Conclusions. *Comparative Labour Law & Policy Journal*. 91 p. DOI: 10.2139/ssrn.3839603

Kilpatrick C. (2023) The Roaring 20s for Social Europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU Legislation. *Transfer: European Review of Labour and Research*. No. 29(2). P. 203–217. DOI: 10.1177/10242589231169664

Kiss M., Rittelmeyer Y.-S. (2021) *Improving the working conditions of platform workers. Pre-legislative synthesis of national, regional and local positions on the European Commission's initiative*. EPRS, Brussels, Belgium. 12 p. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698839/EPRS_BRI\(2021\)698839_E_N.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698839/EPRS_BRI(2021)698839_E_N.pdf) (дата обращения: 22.04.2024).

Menegatti E. (2023) Platform workers: employees or not employees? The EU's turn to speak. *ERA Forum*. Vol. 23. No. 3. P. 313–324. DOI: 10.1007/s12027-022-00723-8

Employed or Self-Employed: the Problem of Regulating Platform Work in the EU

O.Yu. Potemkina

Doctor of Sciences (Politics)

Head of Department of the European Union Studies

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences

11-3, Mokhovaya Street, Moscow, Russia, 125009

E-mail: olga_potemkina@mail.ru

Abstract. The article analyses the process of decision-making to regulate platform work in the European Union. The author underlines that the EU strived to introduce legal certainty and improve the working conditions of platform workers. Despite the fact that many platform workers are classified as self-employed, their status remains unclear, since it is often difficult to distinguish between real and bogus self-employment, which the employer uses to evade social payments. There are two key principles of the new directive: it allows to determine correctly the status of people working on digital platforms, and sets rules for the use of algorithmic systems in the workplace. At the same time, the conclusion is drawn that the difference in approaches among member states, political groups of the European Parliament, and EU institutions turns the regulation of platform employment into the most controversial EU files, resulting in the adoption of compromise legislation on minimum standards.

Keywords: digital platform, platform work, reclassification of the self-employed, presumption of labor relations, control, algorithm

DOI: 10.31857/S0201708324040107

REFERENCES

- Bisson L.S. (2022) Transformaciya social'nyh modelej [Transformation of social models], in Gromyko A.I.A. (ed.) *Evropa v krizisnom mire*. «Ves' Mir», Moscow, Russia, pp. 192–216. (In Russian).
- Bisson L.S., Borko Yu.A. (2019) Evropejskaya integraciya: perezapusk idei “Social'noj Evropy” [European integration: restarting the idea of a “Social Europe”], *Sovremennaya Evropa*, 3, pp. 5–17. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620190517> (In Russian).
- Govorova N.V. (2022) Zanyatost' v ES: postindustrial'nye vyzovy i perspektivy [Employment in the EU: post-industrial challenges and prospects], *Sovremennaya Evropa*, 4, pp. 148–159. DOI: 10.31857/S0201708322040118 (In Russian).
- Kolesov D.I. (2023) Regulirovanie platformennoj zanyatosti v ES [Regulation of platform employment in the EU], *Analiticheskie zapiski Instituta Evropy RAN*, 2, pp. 37–42. DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics21220233743> (In Russian).
- Lunkin R.N. (2023) Prioritety Evropejskoj social'noj modeli (ESM): real'nost' i perspektivy. [Priorities of the European Social Model (ESM): reality and prospects], in Gromyko A.I.A. (ed.) *Evropa v global'noj peresborke*, «Ves' Mir», Moscow, Russia, pp. 172–191.
- Lyutov N.L. (2022). Platformennaya zanyatost': proekt novoj direktivy ES i normy Rossii i Kazahstana [Platform employment: the draft of the new EU Directive and the norms of Russia and Kazakhstan], *Zakon*, 10, pp. 72–81. DOI: 10.37239/0869-4400-2022-19-10-72-81 (In Russian).
- CSR (2022) *Platformennaya zanyatost': vyzovy i vozmozhnye resheniya* [Platform Employment: Challenges and Possible Solutions], Centr strategicheskikh razrabotok, Moscow, Russia. URL: <https://www.csr.ru/upload/iblock/6ca/krk89ha0yxx3ystja243obvc7ly8bntv.pdf> (accessed: 22.04.2024). (In Russian).
- Carella B. (2023) Latest developments in Social Europe: Promising steps in need for future monitoring, *Journal of Common Market Studies*, 61(51), pp. 125–135. DOI: 10.1111/jcms.13556
- De Groen W.P., Kilhoffer Z., Westhoff L, Postica D, Shamsfakhr F. (2021) *Digital labour platforms in the EU. Mapping and business models*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, Luxembourg.
- Hießl Ch. (2024) Case Law on the Classification of Platform Workers: Cross-European Comparative Analysis and Tentative Conclusions, *Comparative Labour Law & Policy Journal*. DOI: 10.2139/ssrn.3839603
- Kilpatrick C. (2023) The Roaring 20s for Social Europe. The European Pillar of Social Rights and burgeoning EU Legislation, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 29(2), pp. 203–217. DOI: 10.1177/10242589231169664
- Kiss M., Rittelmeyer Y.-S. (2021) Improving the working conditions of platform workers. Pre-legislative synthesis of national, regional and local positions on the European Commission's initiative, EPRS, Brussels, Belgium. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698839/EPRS_BRI\(2021\)698839_E_N.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698839/EPRS_BRI(2021)698839_E_N.pdf) (accessed: 22.04.2024).
- Menegatti E. (2023) Platform workers: employees or not employees? The EU's turn to speak, *ERA Forum*, 23(3), pp. 313–324. DOI: 10.1007/s12027-022-00723-8

УДК 331.53; 331.104

СОЦИАЛЬНАЯ ЭКОНОМИКА ЕС: ПУТЬ К ПРЕОДОЛЕНИЮ НЕРАВЕНСТВА?

© 2024 ГОВОРОВА Наталья Викторовна

Кандидат экономических наук, доцент

Отдел экономических исследований, Институт Европы РАН

125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3

E-mail: n_govorova@mail.ru

Поступила в редакцию 25.01.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. Европейский союз сталкивается с нарастающими вызовами технологического, экономического, экологического и социального характера. Укрепление социальной экономики приобретает все большую значимость в эпоху неопределенности перспектив мирового развития. Субъекты социальной экономики могут сыграть позитивную роль в достижении Целей устойчивого развития ООН, увеличении производительности и конкурентоспособности предприятий за счет роста солидарности и сокращения бедности и неравенства. Социальная экономика призвана создавать качественные рабочие места, обеспечивать гарантии равных возможностей для обучения и предоставлять социальные услуги, прежде всего уязвимым слоям населения. Решение таких социальных проблем, как этическое финансирование и социально ответственное банковское обслуживание, предполагают сотрудничество предприятий и организаций социальной экономики с государственными органами, заинтересованными сторонами и пользователями. Это взаимодействие способно придать импульс социальной интеграции, экономическому развитию и территориальной сплоченности депрессивных регионов. В статье проанализированы политика ЕС в отношении социальной экономики.

Ключевые слова: Европейский союз, Европейская комиссия, социальная экономика, бедность, социальная защита и включенность, занятость, устойчивое развитие

DOI: 10.31857/S0201708324040119

В апреле 2023 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию «Стимулирование социальной и солидарной экономики в интересах устойчивого развития»¹. В документе заявлено, что социальная/солидарная экономика (СЭ) – это сотрудничество и взаимопомощь на добровольных началах, представительная система управления, первичность решения социальных задач и поддержки достойного труда при распределении прибыли. Она способна внести весомый вклад в реализацию Повестки дня на период до 2030 г. и 17 Целей устойчивого развития. Ранее, в 2022 г., на Международной конференции труда была утверждена Резолюция о достойном труде и социальной и солидарной экономике, а Международная организация труда (МОТ) разработала семилетнюю стратегию и план действий до 2029 г. ООН рассматривает СЭ как альтернативную модель экономического роста. В 2013 г. для создания благоприятной институциональной и политической среды и координации международных усилий создана Межучрежденческая целевая группа ООН по социальной и солидарной экономике (*UN Inter-Agency Task Force on Social and Solidarity Economy, UNTFSSSE*). На глобальном уровне социальное предпринимательство рассматривается как стратегическое направление развития экономики, на долю которого приходится около 7% мирового ВВП.

В 2023 г. экономика ЕС балансировала на грани рецессии на фоне высокой инфляции, что привело к ухудшению условий жизни и труда [Говорова, 2023: 148–150]. Нестабильность выражалась в разнонаправленной динамике показателей хозяйственной деятельности в условиях цифровизации большинства сфер жизни. Это привело к изменению социальных стандартов и росту различных видов неравенства. Несмотря на реализацию всевозможных стратегий и программ, показатели бедности и социального отторжения (*AROPE, At risk of poverty or social exclusion*)² в странах Евросоюза остаются высокими. В 2022 г. доля населения в ЕС-27, отнесенная к категории *AROPE*, составляла 21,6% (от 34,4% в Румынии до 11,8% в Чехии)³. Проблема многомерной бедности, неравенства и социального отторжения анализируется зарубежными [Albuquerque, Fontainha, 2023; Cuesta et al., 2022] и отечественными исследователями [Лункин, 2023: 180–186; Трутаева, 2023], а также международными организациями⁴ [ILO, 2024]. Повышение уровня и качества жизни населения как конечный показатель национального экономического развития заложено в предложенную МОТ программу масштабной реформы международного

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 апреля 2023 г. «Стимулирование социальной и солидарной экономики в интересах устойчивого развития». A/77/L.60. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/4009889?ln=ru&v=pdf> (дата обращения 20.12.2023).

² *AROPE* определяет численность населения, которое подвергается риску бедности, испытывает серьезные материальные лишения или проживает в домохозяйствах с очень низкой интенсивностью труда.

³ People at risk of poverty or social exclusion by sex. Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_lm410/default/table?lang=en (дата обращения: 24.11.2023).

⁴ UNECE. Approaches to Measuring Social Exclusion. United Nations. Geneva. 2022. URL: <https://unece.org/sites/default/files/2022-05/ECECESSTAT20221.pdf> (дата обращения: 24.11.2023).

экономического управления и сотрудничества [Samans, 2024]. Исследование А. Сена, нобелевского лауреата по экономике (1998 г.), позволяет сделать вывод, что социальное отторжение следует рассматривать не только как аспект, но и как причину и следствие бедности [Sen, 2000].

Государства – члены ЕС, согласно методологии Организации экономического сотрудничества и развития, относятся к странам с высоким уровнем дохода и ВВП на душу населения и очень высоким уровнем человеческого развития, но в большинстве из них наблюдаются значительные уровни бедности, доля молодежи вне занятости, образования или профессионально обучения (*not in education, employment or training*, NEET) и гендерные разрывы в занятости и заработной плате (Табл. 1).

Таблица 1

Показатели в сфере занятости, социальных вопросов и инклюзивности, 2023 г., %

Показатель	ЕС-27	Минимум		Максимум	
NEET, 15-34 лет	12,4	Нидерланды	5,8	Румыния	20,6
		Швеция	5,9	Греция, Италия	18,0
		Мальта	7,6	Болгария	15,4
Уровень безработицы, 15-74 лет	6,1	Чехия	2,6	Испания	12,2
		Польша	2,8	Греция	11,1
		Мальта, Германия	3,1	Италия	7,7
Цифровая компетентность*	55,5	Румыния	27,7	Нидерланды	82,7
		Болгария	35,5	Финляндия	81,9
		Польша	44,3	Ирландия	72,9
AROPE, 2022 г.	21,6	Чехия	11,8	Румыния	34,4
		Словения	13,3	Болгария	32,2
		Польша	15,9	Греция	26,3
Гендерный разрыв в занятости, 20-64 лет	10,2	Финляндия	0,2	Греция	19,8
		Литва	1,5	Италия	19,5
		Эстония	2,4	Румыния	19,1

* Лица, обладающие общими цифровыми навыками базового уровня или выше.

Составлено по данным Евростата: https://doi.org/10.2908/EDAT_LFSE_20;
<https://doi.org/10.2908/TIPSUN20>; https://doi.org/10.2908/TEPSR_SP410;
https://doi.org/10.2908/ILC_PECs01; <https://doi.org/10.2908/TESEM060>.

В условиях геополитических и экономических рисков перед ЕС, государствами-членами и гражданским обществом стоит проблема поддержки и развития эффективных моделей предпринимательства, способных повысить благосостояние и социальную сплоченность европейцев. Решением вышеуказанных проблем может стать социальная экономика. Предоставление всем слоям населения возможности участвовать в экономической деятельности и равного доступа к основным услугам может дать эффект, необходимый Евросоюзу для успешной конкуренции на мировых рынках.

Эволюция, определения, обзор государственной политики и особенности управления СЭ широко обсуждаются в научной литературе [Monzon, Chaves, 2012; Малахов, Якобсон, 2021]. Исследователи рассматривают социальное предпринимательство как важный фактор социально-экономической устойчивости и способ снижения социальной напряженности [Хохлова, 2019: 125–126; Okunevičiūtė Neverauskienė, Pranskeviciute, 2018: 12–14; Nogales-Muriel, Nyssens, 2021]. СЭ выступает частью экономики замкнутого цикла, играет значительную роль в развитии устойчивого сельского хозяйства и здравоохранения, предоставлении социальных услуг в отдаленных районах, включая доступ к жилью, помощь пожилым людям, людям с ограниченными возможностями и др.

Экосистема социальной экономики

Более 160 млн человек в Европе вовлечены в социальную экономику. СЭ присутствует во всех секторах, охватывает множество юридических субъектов, в основном микро-, малых и средних предприятий. В ЕС-27 действуют 2,8 млн организаций социальной экономики (10% от общего числа предприятий), где трудоустроено более 13,5 млн человек (около 6,2% занятых). Они производят 8% ВВП. Помимо оплачиваемой рабочей силы СЭ мобилизует миллионы волонтеров. Сектор включает социальные предприятия, фонды, некоммерческие ассоциации, кооперативы, общества взаимопомощи и сотрудничества.

Социальное предпринимательство – неотъемлемая часть СЭ Евросоюза. Согласно Европейской комиссии (ЕК), общественное благо выступает причиной коммерческой деятельности такого рода бизнеса, а прибыль в основном реинвестируется для достижения социальных целей. Метод организации и система собственности, в которых особое внимание уделяется социальной справедливости, отражают миссию предприятия. Управление осуществляется открыто и ответственно: в нем участвуют сотрудники, потребители и заинтересованные стороны. Социальные предприятия в основном работают в следующих сферах: трудовая интеграция (обучение и консолидация людей с ограниченными возможностями и безработных), личные социальные услуги (медицинское обслуживание, профессиональная подготовка, образование, услуги по уходу за детьми и престарелыми, помощь малообеспеченным людям), развитие неблагополучных районов (деятельность в сельских регионах, депрессивных микрорайонах городов, а также в таких областях, как переработка отходов, спорт, искусство, культура, сохранение исторического наследия, научные исследования).

Фонды играют важную роль в предоставлении грантового финансирования, стимулируют волонтерскую работу, здравоохранение и уход за пожилыми людьми, проводят исследования, предоставляют гранты для удовлетворения потребностей отдельных лиц. Капитал фондов главным образом состоит из пожертвований.

Некоммерческие ассоциации предоставляют услуги и товары в секторах, имеющих социальное значение. В странах ЕС деятельность этих организаций регулируется национальным законодательством, однако нормативно-правовая база не

учитывает их трансграничное измерение. Это ведет к правовой неопределенности и дополнительным административным расходам, поэтому в сентябре 2023 г. ЕК предложила принять директиву о европейских трансграничных ассоциациях¹.

Кооператив – добровольное объединение людей, вкладывающих капитал для достижения общих экономических, социальных и культурных целей посредством справедливого распределения экономических результатов. В ЕС насчитывается 250 тыс. кооперативов, в которых работают 5,4 млн человек. Объединения занимают значительную долю рынка в сельском хозяйстве Нидерландов, Финляндии, Италии и Франции, в лесном хозяйстве Швеции и Финляндии, в банковском деле Франции, Кипра, Финляндии, Австрии и Германии, в розничной торговле Финляндии и Швеции, в фармацевтике и здравоохранении Испании и Бельгии. На европейском уровне действует рабочая группа ЕК по кооперативам и реализуются пилотные проекты по передаче бизнеса работникам и сокращению безработицы среди молодежи.

Общества взаимопомощи предоставляют услуги по страхованию, дополнительные схемы социального обеспечения, некоторые услуги социального характера. Организации такой формы занимают четверть европейского страхового рынка. Они функционируют в основном в Северной и Западной Европе и предлагают страховые услуги, которые в других странах обычно предоставляют государственные компании с акционерным капиталом и кооперативы. В Евросоюзе существует два типа обществ взаимопомощи: медицинские, возникшие до появления современных систем социального обеспечения, и страховые. Первые обычно регулируются специальным законодательством, последние развиваются в соответствии с системами социального обеспечения в каждой стране ЕС².

Социальная экономика в государствах-членах развита неравномерно. Например, в Венгрии она производит двадцатую часть ВВП, во Франции – десятую, в Австрии и Эстонии этот показатель намного ниже. Сфера занятости демонстрирует схожие параметры³. В силу недостаточного понимания сущности социальной экономики и ее методов воздействия на добавленную стоимость, слабости правовой базы, отсутствия налоговой гармонизации, т. е. баланса между оказанием финансовой поддержки нерыночным организациям социальной экономики и запретом национальных субсидий, искажающих рынок [Serio, 2023: 315–338], меры отдельных стран ЕС по оптимизации деятельности субъектов СЭ не всегда дают желаемый результат. По этим причинам Евросоюз стремится сформировать благоприят-

¹ Proposal for a directive of the European parliament and of the council on European cross-border associations. COM (2023) 516 final 2023/0315 (COD). European Commission. 05.09.2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0516> (дата обращения: 20.12.2023).

² Proximity and social economy ecosystem. European Commission. URL: https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/proximity-and-social-economy_en (дата обращения: 20.12.2023).

³ Mapping social and solidarity economy ecosystems around the world. Understanding the country fact sheets. OECD. 2023. URL: <https://www.oecd.org/cfe/leed/social-economy/oecd-global-action/Country-Fact-Sheets-SSE-Methodological-Note.pdf> (дата обращения: 20.12.2023).

ную финансовую, административную и правовую среду для предприятий социальной экономики, чтобы они могли работать на равных с другими компаниями.

Политика ЕС в области социальной экономики

Работу по продвижению субъектов социальной экономики в ЕК возглавляют генеральные директораты по внутреннему рынку, промышленности, предпринимательству и малым и средним предприятиям (*Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, DG GROW*) и по занятости, социальным вопросам и инклюзивности (*Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, DG EMPL*). Отдел социальной экономики *DG GROW* и отдел по созданию рабочих мест *DG EMPL* созывают заседания экспертной группы по социальной экономике и социальным предприятиям (*Commission Expert Group on the Social Economy and Social Enterprises, GECEs*) и внутренней целевой группы ЕК по социальной экономике, в состав которой входят представители более 20 генеральных директоратов. Таким образом, развитие социальной экономики в ЕС имеет поливекторный характер.

Первый документ общеевропейского уровня по СЭ – сообщение Комиссии Европейских сообществ Совету «Бизнес в секторе социальной экономики: европейский рынок без границ»¹ 1989 г. В нем даны определение и характеристика сектора, представлен краткий обзор отраслей, перспективы и рамки действий для того, чтобы компании пользовались преимуществами свободного рынка наравне с другими. В 2011 г. была запущена Инициатива социального бизнеса (*Social Business Initiative, SBI*), которая направлена на внедрение краткосрочного плана действий по поддержке развития социальных предприятий и других заинтересованных в социальных инновациях сторон. Он включает меры по облегчению финансирования, повышению заметности социального предпринимательства и созданию более дружественной правовой среды².

В декабре 2015 г. подразделение по занятости, социальной политике, здравоохранению и делам потребителей Совета ЕС (*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council configuration, EPSCO*) приняло документ о содействии развитию социальной экономики «Продвижение социальной экономики как ключевой движущей силы экономического и социального развития в Европе». 28 государств-членов согласовали общее определение предприятий СЭ как «совокупности организаций, основанных на приоритете людей над капиталом, которые включают такие организационные формы, как кооперативы, паевые товарище-

¹ Communication from the commission to the council. Businesses in the “Economie Sociale” sector. Europe's frontier-free market. SEC (89) 2187 final. Communication from the Commission to the Council. 18.12.1989. URL: <https://aei.pitt.edu/4085/> (дата обращения: 20.12.2023).

² Social Business Initiative. Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2011) 682 final. 25.10.2011. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0682> (дата обращения: 20.12.2023).

ства, фонды и ассоциации, а также новые формы социальных предприятий, и могут рассматриваться как средства социальной и экономической сплоченности по всей Европе»¹. В документе констатировалось, что социальная экономика играет важную роль в трансформации и развитии общества и хозяйственных пространств. В тексте содержится дорожная карта с обязательствами и рекомендациями для национальных властей, ЕК и предприятий социальной экономики. Проблематика СЭ стала включаться в решения и выводы Совета в сферах благосостояния, занятости и инклюзии.

В 2015 г. Франция, Италия, Люксембург, Словакия, Словения и Испания приняли Люксембургскую декларацию «Дорожная карта по созданию более комплексной экосистемы для предприятий социальной экономики». В 2016 г. создан Комитет по мониторингу Люксембургской декларации. В его задачи входят разработка планов действий, определение приоритетов, управление присоединением новых государств-членов и обеспечение мультипликативного эффекта для создания рабочих мест и социальных инноваций. В том же году в отчете *GECES* впервые был поднят вопрос о необходимости разработки Европейского плана действий в области социальной экономики².

План действий до 2030 г. был принят в декабре 2021 г. Он направлен на повышение вклада социальной экономики в устойчивый рост в результате совместных действий с правительствами стран ЕС и поддержку субъектов СЭ во внедрении инноваций и создании рабочих мест посредством мероприятий в трех областях: разработка справедливых рамочных условий для процветания, наращивание потенциала и повышение признания социальной экономики. Ключевые шаги в реализации плана действий – предложение ЕК в июне 2023 г. о разработке рекомендации Совета ЕС³ и веб-сайта с информацией о доступном европейском финансировании и нормативных актах. Цели документа – стимулирование развития СЭ в государствах-членах и создание правовой базы для увеличения ее потенциала, прежде всего, в отношении занятости. В ноябре 2023 г. Совет одобрил предложение ЕК о разработке рамочных условий социальной экономики и призвал национальные правительства принять или обновить стратегии в этой сфере. Сегодня только половина государств – членов ЕС имеет законодательную базу для содействия предприятиям СЭ.

На экосистему социальной экономики в Евросоюзе влияют доступ к инновационным государственным и частным финансовым инструментам, в т. ч. к фондам ЕС, и рыночным возможностям, включая поощрение социально ответственных гос-

¹ The promotion of the social economy as a key driver of economic and social development in Europe – Council Conclusions. 15071/15. Council of the European Union. 07.12.2015. 15071/15. URL: <https://www.eesc.europa.eu/en/documents/promotion-social-economy-key-driver-economic-and-social-development-europe-council-conclusions> (дата обращения: 20.12.2023).

² Building an economy that works for people: an action plan for the social economy. Luxembourg. Publications Office of the European Union. 2021. DOI: 10.2767/12083

³ Proposal for a Council recommendation on developing social economy framework conditions. COM (2023) 316 final. 2023/0179 (NLE). European Commission. 13.06.2023. URL: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=26936&langId=en> (дата обращения: 20.12.2023).

ударственных закупок. Создание благоприятной среды для обмена знаниями, развития навыков и диалога органов государственной власти с организациями СЭ может увеличить вклад сектора в продвижение социальных инноваций на местном уровне, например в циркулярную экономику, и в рост занятости. Кроме того, рекомендации Совета по оптимизации систем налогообложения и расширению трансграничной активности могут привести к более активному движению ресурсов через границы внутри Евросоюза.

Таким образом, институты ЕС содействуют национальным правительствам в поддержке работников и предприятий социальной экономики. Это может способствовать достижению целей в рамках Европейской опоры социальных прав, касающихся бедности, занятости и обучения, поскольку СЭ вносит вклад в предоставление социальных услуг, а также недорогого и качественного жилья уязвимым группам населения.

Основные действия Евросоюза сосредоточены на укреплении правовой базы, продвижении доступа к рынкам и расширении финансирования, т. е. на создании равных условий для эффективной и справедливой конкуренции. Для развития компетенций и навыков, необходимых для успешной деятельности СЭ в среде цифровой экономики, в мае 2022 г. ЕК основала широкомасштабное партнерство субъектов социальной экономики с поставщиками микрофинансовых услуг и профессионального образования, кооперативными банками и другими заинтересованными лицами. Несмотря на многосторонний подход ЕС к развитию СЭ, пока невозможно оценить влияние сектора на показатели безработицы, бедности и неравенства.

С 2000 г. на европейском уровне действует организация «Социальная экономика Европы» (*Social Economy Europe, SEE*), которая представляет интересы предприятий СЭ и выступает стратегическим партнером институтов ЕС. Развитие сектора поддерживают Комитет регионов и Европейский экономический и социальный комитет. Последний имеет в составе подразделение социальной экономики и исследовательскую группу по предприятиям СЭ и ежегодно организует Европейский день предприятий социальной экономики.

* * *

Социальная экономика – часть производственной системы, движимая коллективными интересами, социальными и экологическими целями. В условиях цифровых и демографических трансформаций, изменений способов коммуникаций и трудовых стандартов СЭ способна дать положительные результаты в сфере занятости, а также повысить благосостояние и качество жизни домохозяйств. Однако определить перспективы развития социальной экономики и вклад предприятий в преодоление бедности и социального неравенства – трудновыполнимая задача в силу разнообразия организационно-правовых форм, несогласованности и фрагментированности статистических данных по сектору. Существуют отдельные оценки, например, о деятельности Европейской микрофинансовой сети и влиянии социального банкинга на проблему социальной и финансовой изоляции в Европе, которые свидетельствуют о помощи 50 тыс. клиентов, не имеющих до-

ступа к банковским кредитам, и об улучшении их финансового и морального состояния¹. Несмотря на предпринимаемые усилия, ситуация в области бедности и социального отторжения остается сложной. Маловероятно, что она изменится в позитивном направлении в среднесрочной перспективе. Развитие СЭ может сыграть позитивную роль в преодолении социального неравенства, прежде всего его гендерной и поколенческой составляющих. На это указывают существование волонтерского движения, зонтичных организаций, которые объединяют различные виды экономической деятельности в рамках СЭ, высокий уровень женской занятости в секторе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Говорова Н.В. (2023) Уровень и качество жизни в ЕС: вызовы «новой» реальности. *Современная Европа*. № 4(118). С. 146–156. DOI: 10.31857/S0201708323040083

Лункин Р.Н. (2023) Социальное неравенство в современном обществе риска. *Современная Европа*. № 7(121). С. 176–191. DOI: 10.31857/S0201708323070148

Малахов Д.И., Якобсон Л.И. (2021) Корпоративное управление и информационная открытость в российских НКО. *Прикладная эконометрика*. Т. 62. С. 101–124. DOI: 10.22394/1993-7601-2021-62-101-124

Трутаева А. (2023) Ориентиры социальной инклюзии. *Право и государство: теория и практика*. № 2(218). С. 61–63. DOI: http://doi.org/10.47643/1815-1337_2023_2_61

Хохлова М. Г. (2019) Молодежный рынок труда: европейский опыт в российском контексте. *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 63. № 9. С. 118–128. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-118-128

Albuquerque P., Fontinha E. (2023) Social Exclusion in Later Life, Evidence from the European Social Survey. *Older Workers and Labour Market Exclusion Processes. Life Course Research and Social Policies*. Ed. by N. Burnay, J. Ogg, C. Krekula, P. Vendramin. Springer, Cham, Switzerland. P. 191–209. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-11272-0_11

Cuesta J., López-Nova B., Niño-Zarazúa M. (2022) *Social Exclusion: Concepts, Measurement, and a Global Estimate*. World Bank Policy Research Working Paper 10097. World Bank Group, Washington, USA. 42 p. DOI: 10.1596/1813-9450-10097

ILO (2024) *World Employment and Social Outlook: Trends 2024*. International Labour Office, Geneva, Switzerland. 113 p. DOI: <https://doi.org/10.54394/HQAE1085>

Monzon J.L., Chaves R. (2012) *The Social Economy in the European Union*. International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy, Brussel, Belgium. 116 p. DOI: 10.2864/19534

Nogales-Muriel R., Nyssens M. (2021) Research to Build Resilient Social Economy Ecosystems in Europe. *Stanford Social Innovation Review*. 09.06. DOI: <https://doi.org/10.48558/ZAW8-EY50>

Okunevičiūtė Neverauskienė L., Pranskevičiute I. (2018) Contribution of the economic and social sector to economic development: the case of the UK, Sweden and Lithuania. *Economic Annals-XXI*. Vol. 174. No. 11–12. P. 10–15. DOI: 10.21003/ea.V174-02

¹ Social Banking Impact Report 2023. Erste Group Social Banking. 21.03.2024. 43 p. URL: <https://www.european-microfinance.org/publication/erste-groups-2023-social-banking-impact-report> (дата обращения: 27.04.2024).

Samans R. (2024) Human-Centred International Economic Policy: Institutionalizing Inclusion, Sustainability and Resilience in International Economic Governance and Cooperation. *Human-Centred Economics. The Living Standards of Nations*. Ed. by R. Samans. Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland. P. 235–318. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-37435-7_6

Sen A. (2000) *Social exclusion: concept, application, and scrutiny*. Social Development Papers No. 1. Asian Development Bank, Manila, Philippines. 60 p. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29778/social-exclusion.pdf> (accessed: 07.11.2023).

Sepio G. (2023) The Taxation of Social Economy Entities in the Perspective of EU Law. *The Law of Third Sector Organizations in Europe*. Ed. by A. Fici. Springer, Cham, Switzerland. P. 315–338. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-41744-3_12

EU Social Economy: Means to ending Inequality?

N.V. Govorova

Candidate of Sciences (Economics), Assistant Professor

Leading Researcher at the Department of Economic Studies, Institute of Europe RAS

11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009

E-mail: n_govorova@mail.ru

Abstract. In recent years, the European Union has been facing increasing technological, economic, environmental and social challenges. The issues of strengthening the social economy are becoming increasingly important in an era of instability and uncertainty in the prospects of global development. The subjects of this business model can play a positive role in achieving the UN Sustainable Development Goals, increasing productivity and competitiveness of both individual enterprises and states and their associations through increased solidarity at the territorial and local levels, reducing poverty and inequality. The social economy is designed to create quality jobs, guarantee equal learning opportunities and provide the necessary social services, especially for vulnerable segments of the population, such as migrants, persons with disabilities and unskilled workers. To realise its mission, its enterprises and organisations need to collaborate with public authorities, stakeholders and users capable of finding solutions to collective problems, such as ethical financing and socially responsible banking. This collaboration can give impetus to social inclusion, economic development and territorial cohesion in depressed underdeveloped areas and regions. Today, social indicators in EU countries such as poverty, inequality, long-term and youth unemployment continue to be high, making it difficult to ensure social sustainability. This article analyses EU policies on the social economy as well as its ecosystem in the region.

Keywords: European Union, European Commission, social economy, poverty, social protection and inclusion, employment, sustainable development

DOI: 10.31857/S0201708324040119

REFERENCES

Albuquerque P., Fontinha E. (2023) Social Exclusion in Later Life, Evidence from the European Social Survey, in Burnay N., Ogg J., Krekula C., Vendramin P. (ed.) *Older Workers and Labour Market Exclusion Processes. Life Course Research and Social Policies*, Springer, Cham, Switzerland, pp. 191–209. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-11272-0_11

Cuesta J., López-Nova B., Niño-Zarazúa M. (2022) *Social Exclusion: Concepts, Measurement, and a Global Estimate*, World Bank Policy Research Working Paper 10097, World Bank Group, Washington, USA. DOI: 10.1596/1813-9450-10097

Govorova N.V. (2023) Uroven' i kachestvo zhizni v ES: vyzovy "novoj" real'nosti [Living standards and quality of life in the EU: challenges of the "new" reality], *Sovremennaya Evropa*, 4(118), pp. 146–156. DOI: 10.31857/S0201708323040083 (In Russian).

Hohlova M.G. (2019) Molodezhnyj rynek truda: evropejskij opyt v rossijskom kontekste [Youth Labour Market: European Experience in Russian Context], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 63(9), pp. 118–128. DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-9-118-128> (In Russian).

Lunkin R.N. (2023) Social'noe neravenstvo v sovremennom obshchestve riska [Social inequality: the modern risk society], *Sovremennaya Evropa*, 7(121), pp. 176–191. DOI: 10.31857/S0201708323070148 (In Russian).

Malakhov D.I., Yakobson L.I. (2021) Korporativnoe upravlenie i informacionnaya otkrytost' v rossijskih NKO [Corporate governance and information openness in Russian NGOs], *Applied Econometrics*, 62, pp. 101–124. DOI: 10.22394/1993-7601-2021-62-101-124 (In Russian).

Monzon J.L., Chaves R. (2012) *The Social Economy in the European Union*, International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy, Brussel, Belgium. DOI: 10.2864/19534

Nogales-Muriel R., Nyssens M. (2021) Research to Build Resilient Social Economy Ecosystems in Europe, *Stanford Social Innovation Review*, 09.06. DOI: <https://doi.org/10.48558/ZAW8-EY50>

Okunevičiūtė Neverauskienė L., Pranskeviciute I. (2018) Contribution of the economic and social sector to economic development: the case of the UK, Sweden and Lithuania, *Economic Annals-XXI*, 174(11–12), pp. 10–15. DOI: 10.21003/ea.V174-02

Samans R. (2024) Human-Centred International Economic Policy: Institutionalizing Inclusion, Sustainability and Resilience in International Economic Governance and Cooperation, in Samans R. (ed.) *Human-Centred Economics. The Living Standards of Nations*, Palgrave Macmillan, Cham, Switzerland, pp. 235–318. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-37435-7_6

Sen A. (2000) *Social exclusion: concept, application, and scrutiny*, Social Development Papers No. 1, Asian Development Bank, Manila, Philippines. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29778/social-exclusion.pdf> (accessed: 07.11.2023).

Sepio G. (2023) The Taxation of Social Economy Entities in the Perspective of EU Law, in Fici A. (ed.) *The Law of Third Sector Organizations in Europe*, Springer, Cham, Switzerland, pp. 315–338. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-41744-3_12

Trutaeva A.V. (2023) Orientiry social'noj inklyuzii [Guidelines for social inclusion], *Law and state: theory and practice*, 2(218), pp. 61–63. DOI: http://doi.org/10.47643/1815-1337_2023_2_61 (In Russian).

ILO (2024) *World Employment and Social Outlook: Trends 2024*, International Labour Office, Geneva, Switzerland. DOI: <https://doi.org/10.54394/HQAE1085>

УДК 304.4+304.5

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ КУЛЬТУРЫ

© 2024 **ВОДОПЬЯНОВА Елена Викторовна**

Доктор философских наук, профессор

Отдел социальных и политических исследований

Институт Европы РАН

125009, Россия, Москва, Моховая ул., 11-3

E-mail: veritas-41@yandex.ru

Поступила в редакцию 18.04.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. Цель исследования – изучить, как современные теоретические концепции культурной экологии воплощаются в культурной политике Евросоюза. Современная европейская культура рассмотрена в экологическом измерении с помощью модели культурной экологии/экологии культуры. Эта парадигма понимается в качестве способа видения изменяющихся в постиндустриальном мире отношений культуры и окружающей среды. В концептуальном измерении феномен культурной экологии проанализирован сквозь призму его генезиса в европейской и российской исследовательских традициях. Обосновано, что экология культуры предстает как сохранение культуры через бережение природы и преодоление природных катастроф. Показано, что тенденции в экологизации культурной политики Евросоюза и управлении европейским культурным наследием нацелены на организацию функционирования в режиме совместной эволюции/коэволюции культуры и природы. С помощью примера негативного воздействия туризма проиллюстрирована необходимость единого рассмотрения экологических и социальных факторов бережения культурного наследия. Выявлено, что современная европейская культура как социальный феномен последовательно эволюционирует по направлению оптимизации взаимодействия с природой. Подчеркнуто, что статус современной европейской культуры в парадигме культурной экологии отвечает современным тенденциям развития информационного общества в рамках зеленого измерения.

Ключевые слова: европейская культура, культурная экология/экология культуры, ЕС, культурная политика, культурное наследие, устойчивое управление, тренды, информационное общество

DOI: 10.31857/S0201708324040120

В третьем десятилетии текущего столетия культурное измерение европейской интеграции обрело качественно новые черты, связанные с поддержкой социальных изменений вследствие перехода к зеленым технологиям. При всем разнообразии определений культуры ее неотъемлемой сущностью выступают развитие и продолжение природы (так называемая вторая природа), искусственность и технологии адаптации к естественному, которые сегодня приобретают выраженное экологическое измерение.

Экология культуры: концептуальные версии

Понятие «экология культуры» берет начало с опубликованной в 1955 г. книги ученого-антрополога Д.Х. Стюарда «Теория культурных изменений» [Steward, 1955]. Этот термин указывает на то, как конкретное общество приспосабливается к окружающей среде посредством культуры. Д.Х. Стюард полагал, что понятий экологии человека и социальной экологии недостаточно для исследования взаимодействия культуры и окружающей среды. В период становления нового подхода тезис о влиянии биологической среды на культуру вызвал неприятие ученых, но сегодня значимость воздействия природы на общество/культуру считается очевидной.

На рубеже XX–XXI вв. возникла новая культурно-экологическая парадигма, которая постулирует взаимозависимость культуры и природы. В контексте исследования современной европейской культуры культурная экология может пролить свет на особенности динамики культуры [Bird, Fang, 2009]. Каждая культура обладает уникальной структурой для эффективного взаимодействия с окружающей средой с учетом имеющихся ресурсов [Baba, 1995], собственными образом мышления и убеждениями, обусловленными множеством факторов [Trompenaars, Hampden-Turner, 1997].

Генезис российского подхода к культурной экологии связан с работами Д.С. Лихачева. Он утверждал, что «экология культуры изучает органическое единство и равновесие всех сторон человеческой культуры. Она есть учение о сохранении культурного наследия и вечных ценностей культуры» [Лихачев, 2000: 93, 94]. Такая трактовка вписывается в развитие социокультурного (в центре внимания которого эффективное использование природных ресурсов), а не эволюционного (понимающего культуру как организм) направления [Липец, 2017; Назаров, 2019]. В целом, «когда мы говорим об экологическом характере любого взаимодействия, наше использование этих терминов подразумевает, что взаимодействие будет содержать попытку сохранить окружающую среду и обеспечить позитивное развитие окружающего мира» [Melnikas, 2014].

Несмотря на растущее количество исследований, посвященных экологическому измерению культуры, и проникновение экологической лексики в социально-гуманитарные науки, понятийного консенсуса до сих пор не сложилось. Ученые активно обсуждают проблемы сетевой, цифровой, политической и иных видов экологии. По мнению ряда исследователей [Gross, Wilson, 2019; Melnikas, 2014; Липец, 2017; Лихачев, 2000], парадигма экологии культуры рассматривает последнюю как экосистему в целом, а культурная экология выступает разделом экологии, который

изучает адаптацию к природе и социальной среде [Стюард, 1955; Holden, 2015; Casciotti et al., 2021]. Экология культуры и культурная экология синонимичны, так как оба термина фиксируют адаптационные механизмы, свойственные культурному бытию в социуме.

В попытке систематизировать словоупотребление понятия «культурная экология» британские исследователи указали на три основных значения: состояние мира, т. е. актуальная культурная реальность; описательная и аналитическая перспектива, которая подразумевает массив наработанных знаний о культуре, полученный с использованием парадигмы экологии культуры; организационно-управленческое измерение, относящееся к культурной политике и практике [Gross, Wilson, 2019: 10]. Последняя из трактовок наиболее точно описывает предмет рассмотрения статьи, в фокусе которой экологическое измерение культурной политики ЕС и экологически детерминированные культурные практики европейского региона.

Экологический тренд в культурной политике Евросоюза

Культурная политика ЕС в результате развития информационного социума претерпевает значительные концептуальные и мировоззренческие изменения. Ее элементы присутствуют практически во всех видах интеграционных стратегий ЕС. Значение этого направления с момента формулировки в программе «Культура-2000» возрастает прежде всего в аспекте обратных связей, когда культурные интенции становятся повсеместно значимыми для европейского общества и одновременно корректируются в рамках стратегии устойчивого развития. Культура по-прежнему зависима от природы, однако сегодня в контексте парадигмы экологии культуры она пытается нести ответственность за природу, тем самым сохраняя себя. В этом случае феномен культурной экологии предстает как самосохранение культуры через сбережение природы.

«Культура-2000» действовала до 2006 г., затем в течение пяти лет финансирование творческого, культурного и аудиовизуального секторов осуществлялось через программы «Культура» и «Меры по стимулированию развития аудиовизуальной индустрии» (*Mesures pour Encourager le Développement de L'Industrie Audiovisuelle, MEDIA*). В 2014 г. они были объединены в рамочную программу Еврокомиссии по поддержанию культурного и творческого секторов на 2014–2020 гг. «Креативная Европа». Ее продолжение на 2021–2027 гг. было содержательно откорректировано по нескольким направлениям, бюджет которых увеличен на 50%. Упор сделан на поощрение культурных проектов, затрагивающих устойчивое развитие и охрану окружающей среды. «В культурное направление текущей программы был добавлен новый секторальный подход, призванный повысить устойчивость конкретных секторов (культурное наследие, архитектура, музыка, книжный сектор, дизайн, мода и культурный туризм), и помочь им стать, среди прочего, более экологичными и инклюзивными. Так может проходить совместная эволюция культуры и природы. Это направление также поддерживает другую самостоятельную инициативу Комиссии “Культурные столицы Европы”, целью которой является продвижение разнообразия культур в Европе, выделение общих элементов, которые они

разделяют, и повышение вклада культуры в долгосрочное развитие городов»¹. Кроме того, новая программа сосредоточена на формировании в области *MEDIA* двух горизонтальных приоритетов: экологизации и инклюзивности. Если последняя постоянно сопутствовала культурной интеграции, то экологию культуры можно считать новым ответом на необходимость вписывать культурные приоритеты в Европейский зеленый курс и Повестку дня до 2030 г. Например, в рамках *MEDIA* разработаны хартии как инструмент для расчета выбросов углекислого газа фестивалями, а Европейская сеть театральных конференций в рамках проекта «Альянс устойчивых театров» сфокусирована не только на оптимизации структуры театрального дела, но и на «озеленении» производственных процессов.

Культурный и творческий/креативный секторы в ЕС оказались «на стыке двух реальностей. С одной стороны, мир культуры... с другой – мир экономических преобразований с его новыми технологиями, новыми потребностями и поведением, новым распределением ресурсов и инновационными инструментами. Обе реальности сталкиваются друг с другом в новых рамках устойчивого развития, подвергая сомнению прошлое и строя будущее» [Ost, Salen, 2021].

Изначально культурная интеграция, как и другие европейские интеграционные стратегии, ориентировалась преимущественно на инклюзивность, вовлеченность граждан и социальные инновации. В информационную эпоху они подразумевают цифровую трансформацию, образовательную интеграцию, экономическую эффективность и политический подход к культурному измерению ЕС. В ходе этой корректировки интеграционные процессы в культуре стали всепроникающими. Европейская интеграция в области культуры не просто распространялась и углублялась в конкретной сфере деятельности, а видоизменялась на новом уровне, основываясь на более тесной взаимосвязи с целями устойчивого развития, миссией «Горизонт Европа» (*Horizon Europe*), проектом «Новый европейский Баухаус» (NEB) и т. д.

NEB, запущенный Еврокомиссией в сентябре 2020 г., выражает устремления Евросоюза «по созданию пространства для инструментов проектирования и построения лучшей повседневной жизни для всех поколений, чтобы способствовать формированию нового экологического стиля жизни, ускоряя переход к «зеленым» технологиям в строительстве, мебели, моде и обществе»². Изначально Баухаус начался с увлечения представителями творческих профессий такими материалами, как цемент и сталь. *NEB*, напротив, нацелен на сокращение углеродных выбросов от использования этих материалов. Проект выступает одним из частных примеров углубления взаимодействия культурной политики и Зеленого курса, нацеленного на

¹ Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the cultural dimension of sustainable development in EU actions. COM/2022/709 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2022:709:FIN> (дата обращения: 10.02.2024).

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions New European Bauhaus Beautiful, Sustainable, Together. COM/2021/573 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A573%3AFIN> (дата обращения: 10.02.2024).

преобразование ЕС в современную и конкурентоспособную экономику, сохранение природной среды Европы, решение проблемы изменения климата и достижение углеродной нейтральности и ресурсоэффективности к 2050 г.¹

Упоминание Зеленого курса применительно к культурной интеграции следует интерпретировать как установку на продвижение в массовом сознании новых устойчивых умных технологий, которые предполагается распространять как на традиционные, так и на инновационные виды культурной активности. Например, принципиально новой областью исследований выступает устойчивость культурного наследия к изменениям климата. Она вписывается в концепт экологии культуры как способа сбережения культуры посредством сохранения природы.

На пути к устойчивому управлению европейским культурным наследием

Анализ противостояния наносимому наследию ущербу активно разрабатывается во многих направлениях экологии культуры и концентрируется на влиянии изменения климата на культуру [Fatorić, Seekamp, 2017; Zhang et al., 2020], формировании системных мер по управлению рисками наступления стихийных природных катастроф в непосредственной близости от объектов культурного наследия [Cacciotti et al., 2021], амбивалентной оценке влияния антропогенных факторов на сохранение наследия [Falk, Hagsten, 2024] и на изучении негативного воздействия туризма (феномен чрезмерного/избыточного туризма и экологического выживания конкретных туристических направлений) [Seraphin et al., 2018].

«Существуют свидетельства негативного воздействия туризма на такие европейские локации, как Дубровник, Венеция, Эдинбург, Севилья, Брюгге, Барселона и Флоренция» [Falk, Hagsten, 2024]. Сильное туристическое давление влияет на культурное наследие и природный ландшафт, что проявляется в загрязнении окружающей среды, превышении допустимого уровня шума, амортизации и разрушении наследия, вандализме, пробках, проблемах с парковкой, а также повышении стоимости уровня жизни, повышенной нагрузке на коммунальную и энергетическую инфраструктуру и росте преступности. В Венеции из-за туризма местное население сократилось на две трети за последние пятьдесят лет [Seraphin et al., 2018].

Для описания этой ситуации появился термин «чрезмерный туризм». Антитуристические движения активно продвигают стратегию «трекзит» (*Trexit*). Подобные инициативы далеки от рациональных. Цель состоит в том, чтобы найти компромисс в поиске комплексных действий, позволяющих, сберегая культуру, сохранить природу. Предлагается, в частности, заменить традиционные венецианские вапортетто водными автобусами с низким уровнем воздействия на окружающую среду, а также вывести из центра города причальную инфраструктуру, предназначенную для круизных теплоходов, волны от которых наносят ущерб лагуне.

¹ European Union priorities 2019–2024. URL: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2019-2024_en (дата обращения: 11.03.2024).

Устойчивое управление европейским культурным наследием в экологическом измерении нуждается в значительных улучшениях. Риски, исходящие от природных факторов, долго недооценивались, а эксплуатация наследия считалась однозначно позитивной, поскольку способствовала развитию экономики, увеличению числа рабочих мест и финансовых ресурсов для сохранения памятников культуры. Сегодня комплекс социальных и природных измерений наследия дает множество оснований для их амбивалентного восприятия: вероятность неоднозначной оценки наиболее высока для туризма, объектов, предназначенных для посещения и ознакомления, и транспортной инфраструктуры [Falk, Hagsten, 2024: 387]. Последняя делает культурное наследие более доступным, но оставляет значительный углеродный след. В меньшей степени противоречивые оценки свойственны таким факторам, как инфраструктура для посетителей, изменения среди местного населения, коммерческое развитие объектов наследия.

Таким образом, экология культурного наследия часто предстает как процесс, который не достиг состояния баланса. Более того, последнее оказывается невозможным. Синергия социального и природного, наследия и влияния на него изменений климата, техногенных загрязнений и природных катаклизмов до сих пор не имеет четких и однозначных показателей, что требует дальнейшего развития парадигмы экологии культуры.

* * *

Основоположника культурной экологии Д.Х. Стюарда часто упрекали в экологическом детерминизме. Между тем культура порождена природой и во многом зависима от нее. В современном мире культура ответственна за природу. Взаимосвязи культуры и природы продолжают усложняться.

Теоретические воззрения не могут быстро и с исчерпывающей полнотой воплощаться в политической повестке и практической деятельности. Однако редкие признаки взаимодействия теоретиков и практиков в культурной политике ЕС и сохранении культурного наследия можно рассматривать как тестирование направления эволюции деятельности в сфере культуры.

Реализация базовой для современного европейца потребности восстановить связь с природой и заново выстроить гармоничные отношения с ней невозможна вне нового видения культуры. Сегодня зеленое измерение культуры рассматривается как процесс восстановления непротиворечивого взаимодействия людей и природы, искусственного и естественного, актуализация возможностей их единства, заложенных в классических основах европейской культуры и ее современных чертах.

Со второй половины XX в. экология культуры развивается в двух направлениях: социокультурном и эволюционном. Исследование посвящено социокультурному видению культурной экологии, что не означает отсутствия перспектив рассмотрения сквозь призму биологической картины мира. Последняя включает повышение устойчивости к воздействию неблагоприятных факторов, приспособительные механизмы адаптации к среде, а также понимание развития как борьбы за ресурсы.

Этот подход ведет европейское массовое сознание к медленному переходу от индустриальных технологий покорения природы к приоритету биологической доминанты в картине мира в противовес традиционным технико-технологическим приоритетам, понимаемым как апофеоз искусственного.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Липец Е.Ю. (2017) Культурная экология: современные аспекты исследования этнической культуры. *Научная мысль Кавказа*. № 4. С. 42–46.

Лихачев Д.С. (2000) *Русская культура*. Искусство, Москва. 440 с.

Назаров А.Г. (ред.) (2019) *Экология культуры: К 110-летию со дня рождения Дмитрия Сергеевича Лихачева (28.11.1906 – 30.09.1999)*. URSS, Москва. 320 с.

Baba M. (1995) The cultural ecology of corporation: explaining diversity in work group responses to organizational transformation. *Journal of Applied Behavior Science*. Vol. 31. Issue 2. P. 202–233.

Bird A., Fang T. (2009) Editorial: Cross Cultural Management in the Age of Globalization. *International Journal of Cross Cultural Management*. No. 9(2). P. 139–143. DOI: <https://doi.org/10.1177/1470595809335713>

Cacciotti R., Kaiser A., Sardella A., De Nuntiis P., Drdácý M., Hanus C., Bonazza A. (2021) Climate change-induced disasters and cultural heritage: Optimizing management strategies in Central Europe. *Climate Risk Management*. Vol. 32. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.crm.2021.100301>

Falk M.T., Hagsten E. (2024) Factors with ambiguous qualities for Cultural World Heritage Sites. *Journal of Cultural Heritage*. Vol. 66. P. 384–391. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.culher.2023.12.009>

Fatorić S., Seekamp E. (2017) Are cultural heritage and resources threatened by climate change? A systematic literature review. *Clim. Change*. No. 142(1-2). P. 227–254.

Gross J., Wilson N. (2019) *Creating the Environment: The Cultural Eco-systems of Creative People and Places*. Creative People and Places. 65 p. URL: https://kclpure.kcl.ac.uk/ws/portalfiles/portal/113962091/Gross_Wilson_2019_Creating_the_Environment_FINAL_WEB.pdf (accessed: 12.03.2024).

Holden J. (2015) *The Ecology of Culture: A Report Commissioned by the Arts and Humanities Research Council's Cultural Value Project*. Arts and Humanities Research Council, Swindon, UK. 41 p. URL: <https://publicartonline.org.uk/downloads/news/AHRC%20Ecology%20of%20Culture.pdf> (accessed: 11.03.2024).

Melnikas B. (2014) Enlargement of the European Union, Integral Cultural Space and Transition Processes: Equal Rights and the Ecology of Culture. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. Vol. 110. P. 251–258.

Ost C., Saleh R. (2021) Cultural and creative sectors at a crossroad: from a mainstream process towards an active engagement. *Built Heritage*. Vol. 5. No. 14. DOI: <https://doi.org/10.1186/s43238-021-00032-y>

Seraphin H., Sheeran P., Pilato M. (2018) Over-tourism and the fall of Venice as a destination. *Journal of Destination Marketing & Management*. Vol. 9. P. 374–376. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2018.01.011>

Steward J.H. (1955) *Theory of Culture Change. The Methodology of Multilinear Evolution*. University of Illinois Press, Urbana, USA. 244 p.

Trompenaars F., Hampden-Turner C. (1997) *Riding the Waves of Culture*. Nicholas Brealey, Boston, USA. 274 p.

Zhang D., Pei Q., Lee H., Jim C., Li G., Zhang M., Li J., Wu Z., Wang L., Yue. R., Zhang S. (2020) Climate change fostered cultural dynamics of human resilience in Europe in the past 2500 years. *Science of The Total Environment*. Vol. 744. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.140842>

The Ecological Dimension of Modern European Culture

E.V. Vodopianova

Doctor of Sciences (Philosophy), Professor

Department of social and political studies

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences

11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009

E-mail: veritas-41@yandex.ru

Abstract. In the article modern European culture is analysed in an ecological dimension through the model of cultural ecology/ecology of culture. The paradigm of cultural ecology is considered as a way to study the changing relations between culture and the environment in the post-industrial world. The phenomenon of cultural ecology is examined through the prism of genesis in the European and Russian research traditions. The purpose of the study is to demonstrate how modern theoretical concepts of cultural ecology are fulfilled in the EU cultural policy. It is shown that the ecology of culture is the preservation of culture through conservation of nature and overcoming natural disasters. It is demonstrated that trends in the ecologisation of the cultural policy of the EU and the management of European cultural heritage are aimed at joint evolution/coevolution of culture and nature. These trends cancel out their traditional alternative. The need for a unified consideration of environmental and social factors of cultural heritage conservation in the European Union is illustrated by cases of the negative impact of tourism on a number of locations. Modern European culture as a social phenomenon is consistently evolving in the direction of optimising interaction with the nature. The conclusion is drawn that the status of modern European culture in the paradigm of cultural ecology corresponds to modern development of the information society in the version of its Green dimension.

Keywords: European culture, cultural ecology/ecology of culture, EU, cultural policy, cultural heritage, sustainable management, trends, information society

DOI: 10.31857/S0201708324040120

REFERENCES

Baba M. (1995) The cultural ecology of corporation: explaining diversity in work group responses to organizational transformation, *Journal of Applied Behavior Science*, 31(2), pp. 202–233.

Bird A., Fang T. (2009) Editorial: Cross Cultural Management in the Age of Globalization, *International Journal of Cross Cultural Management*, 9(2), 139–143. DOI: <https://doi.org/10.1177/1470595809335713>

Cacciotti R., Kaiser A., Sardella A., De Nuntiis P., Drdácý M., Hanus C., Bonazza A. (2021) Climate change-induced disasters and cultural heritage: Optimizing management strategies in Central Europe, *Climate Risk Management*, 32. URL: <https://doi.org/10.1016/j.crm.2021.100301>. (accessed: 12.03.2024).

Falk M.T., Hagsten E. (2024) Factors with ambiguous qualities for Cultural World Heritage Sites, *Journal of Cultural Heritage*, 66, pp. 384–391. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.culher.2023.12.009>

Fatorić S., Seekamp E. (2017) Are cultural heritage and resources threatened by climate change? A systematic literature review, *Clim. Change*, 142(1–2), pp. 227–254.

Gross J., Wilson N. (2019) Creating the Environment: The Cultural Eco-systems of Creative People and Places, *Creative People and Places*. URL: https://kclpure.kcl.ac.uk/ws/portalfiles/portal/113962091/Gross_Wilson_2019_Creating_the_Environment_FINAL_WEB.pdf (accessed: 12.03.2024).

Holden J. (2015) *The Ecology of Culture: A Report Commissioned by the Arts and Humanities Research Council's Cultural Value Project*. Arts and Humanities Research Council, Swindon, UK. URL: <https://publicartonline.org.uk/downloads/news/AHRC%20Ecology%20of%20Culture.pdf> (accessed: 11.03.2024).

Lihachev D.S. (2000) *Russkaya kul'tura*, [Russian culture], Iskuststvo, Moscow, Rossiya. (In Russian).

Lipic E.Yu. (2017) Kul'turnaya ekologiya: sovremennye aspekty issledovaniya etnicheskoj kul'tury [Cultural ecology: modern aspects of ethnic culture], *Nauchnaya mys'l' Kavkaza*, 4, pp. 42–46. (In Russian).

Melnikas B. (2014) Enlargement of the European Union, Integral Cultural Space and Transition Processes: Equal Rights and the Ecology of Culture, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 110, pp. 251–258.

Nazarov A.G. (red.) (2019) *Ekologiya kul'tury: K 110-letiyu so dnya rozhdeniya Dmitriya Sergeevicha Likhacheva (28.11.1906 – 30.09.1999)* [Ecology of culture: On the 110th anniversary of the birth of Dmitry Sergeevich Likhachev (28.11.1906 – 30.09.1999)], URSS, Moscow, Russia. (In Russian).

Ost C., Saleh R. (2021) Cultural and creative sectors at a crossroad: from a mainstream process towards an active engagement, *Built Heritage*, 5(14). DOI: <https://doi.org/10.1186/s43238-021-00032-y>

Seraphin H., Sheeran P., Pilato M. (2018) Over-tourism and the fall of Venice as a destination, *Journal of Destination Marketing & Management*, 9, pp. 374–376. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2018.01.011>

Steward J.H. (1955) *Theory of Culture Change. The Methodology of Multilinear Evolution*, University of Illinois Press, Urbana, USA.

Trompenaars F., Hampden-Turner C. (1997) *Riding the Waves of Culture*, Nicholas Brealey, Boston, USA.

Zhang D., Pei Q., Lee H., Jim C., Li G., Zhang M., Li J., Wu Z., Wang L., Yue R., Zhang S. (2020) Climate change fostered cultural dynamics of human resilience in Europe in the past 2500 years, *Science of The Total Environment*, 744. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.140842>

УДК 322:272

КАТОЛИЧЕСКАЯ ШКОЛА КАК МОДЕЛЬ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЦЕРКВИ И ГОСУДАРСТВА В ИТАЛИИ

© 2024 **ЯЗЬКОВА Вероника Евгеньевна**

Кандидат исторических наук

Старший научный сотрудник Центра по изучению проблем

религии и общества Института Европы РАН

125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3

E-mail: yazkova@yandex.ru

Поступила в редакцию 15.05.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. Статья посвящена феномену католической школы как модели церковно-государственного взаимодействия в Италии. Цель исследования – рассмотреть принцип паритетности как альтернативный государственному вариант образования. Уравнивание в правах католических и государственных учебных заведений в 2000 г. не предоставило итальянцам возможности свободно выбирать тип образования для своих детей. По мере сокращения государственных дотаций часть паритетных школ была вынуждена закрыться. Католическая церковь и католическая общественность критикуют государственную политику в отношении в этого вида образовательных учреждений и расценивают ее как противостояние секулярной и религиозной культур. Приверженность христианским принципам, изучение европейской культуры, признание главенствующей роли семьи, нацеленность на человека, воспитание в духе солидарности, приоритет коллективистских ценностей над индивидуалистическими, высокий уровень принятия инаковости, обучение лиц с ограниченными возможностями – эти базовые принципы католического образовательного проекта находят сочувствие у той части итальянцев, которые желают воспитывать детей в соответствии с принципами христианской культурной традиции. Сделан вывод, что в условиях глобализации, политики секуляризма и государственной монополии на образование часть итальянского общества продолжает считать католическое школьное воспитание важнейшим элементом национальной идентичности.

Ключевые слова: католическая школа, церковное образование, паритетная школа, католическая идентичность, Католическая церковь, Италия

DOI: 10.31857/S0201708324040132

Процессы глобализации напрямую затрагивают сферу образования. Коммерциализация обучения и связанная с ней рыночная конкуренция; сверхинформированность общества, доходящая до «шизофрении информационной культуры»; стремительное развитие искусственного интеллекта и онлайн-технологий; укоренение постмодернистских парадигм обострили противоречия транснационально-универсальных и национально-самобытных элементов [Щелкунов, 2008: 95–96]. Глобалистский подход к образованию и вызовы информационной эпохи выступали одной из причин принятия Болонской декларации [Водопьянова, 2006: 123], но не преуменьшили национальный традиционный компонент. Его маркерами в Европе, как указывает Е.М. Мирошникова, можно считать поиск многослойной религиозной идентичности и заботу о сохранении доминирующей религии и культуры [Мирошникова, 2021: 169]. Вместе с тем, возникает парадокс. Невзирая на то, что в итальянских учебных заведениях как в частных, так и в государственных – преобладает конфессиональная модель обучения¹ [Мирошникова, 2021: 172; Mudrov, 2017: 67; Шахнович, 2017: 32], собственно «католическая» школа в условиях секуляризма стала не более, чем островком традиционной культуры. Конгрегация католического воспитания придает особое значение этому феномену, побуждает всех участников воспитательного процесса «признавать, уважать католическую идентичность школы, свидетельствовать о ней», защищать ее принципы и ценности, искоренять несовершенства².

Проблема католического образования – актуальная тема дискуссий в итальянской общественной жизни. Для одних католическая школа ассоциируется с духовной традицией, которая уходит корнями в средневековую монастырскую культуру, для других – связана с религиозным фанатизмом, мракобесием, насилием. Сексуальные злоупотребления служителей Церкви; дело Лаутси (2009–2010 гг.) и Ф. Копполи (2020 г.) о распятиях в классах; фильм «Католическая школа» (2021 г.), рассказывающий о чудовищном преступлении в городе Чирчео и напрямую не связанный ни с Церковью, ни с католическим образованием, – излюбленные сюжеты сторонников антиклерикализма и лаицизма. Критика церковных учебных заведений нередко произрастает из неспособности «светских политиков и экспертов... представить, что религия может играть самостоятельную роль в условиях глобального мировоззренческого плюрализма... разочарования общества в церковных институ-

¹ Подобная модель нередко признается «переходным этапом к неконфессиональной» [Мирошникова, 2021: 172], поскольку она предусматривает знакомство учащихся не только с христианством, но и с доктринами других религий, совместные «экуменические» уроки религии для детей, исповедующих различные конфессии и верования.

² Piro I. Scuole cattoliche, un nuovo documento su identità, sfide e punti critici. Vatican News. 29.03.2022. URL: <https://www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2022-03/istruzione-congregazione-educazione-cattolica-scuola-identita.html> (дата обращения: 20.04.2024).

тах как источниках сакральной силы для повседневной жизни» [Лункин, 2020: 470–471]. Это нашло отражение в дискуссиях поборников секуляризма и сторонников участия Церкви в жизни общества.

За рамками статьи остались проблемы преподавания религии в публичных школах (*Insegnamento della religione cattolica, IRC*), которое законодательно закреплено в 1984 г. вследствие пересмотра Латеранских соглашений Италии и Святого престола. Эта тема подробно освещена в российской науке в контексте изучения конфессиональных и неконфессиональных моделей и их альтернатив в европейских учебных заведениях¹. К феномену католической школы вне проблематики *IRC* исследователи обращаются значительно реже².

Долгий путь к признанию

Школа как институт, которому было доверено воспитание и образование подрастающего поколения, была создана по инициативе Церкви и имеет богатейшие традиции³. Важнейший этап в истории католического образования протекал в эпоху Рисорджименто – борьбы за объединение страны в 1850-е – 1870-е гг. На протяжении долгих лет столкновение светской и религиозной культур в Италии проявлялось прежде всего в противоборстве публичных и католических учебных заведений. Частная церковная школа создала предпосылки для модернизации страны с массовой безграмотностью. По мнению С. Валитутти, это была школа критической мысли в противовес светской догматической, ставшей прибежищем культурного лаицизма, который в ней утвердился и с ней идентифицировался [Versari, 2009: 11]. Причина конфликта образовательных систем, как полагает С. Чикателли, директор центра изучения католической школы при Итальянской епископской конференции, заключается в римском вопросе [Bellieni, 2022], суть

¹ Мирошникова Е.М., Скворцов В.Н. Религиозное образование в Германии. Современная Европа. 2018. № 1. С. 114–125. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope12018114125>; Шахнович М.М. Религия в школе: современный европейский ландшафт. Государство, религия, церковь в России и за рубежом. 2017. № 4. С. 30–45; Безруков В.И., Лукашина Е.В., Лукашин А.В. Модели религиозного образования в России и странах Европы в контексте информатизации. Вестник Московского университета. Серия 27. Глобалистика и геополитика. 2023. № 4. С. 23–44. DOI: 10.56429/2414-4894-2023-46-4-23-44; Пиаев И.А. Право на религиозное образование в светском государстве (на примере Российской Федерации и Италии). Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9(58). С. 52–58. DOI: 10.17803/1994-1471.2015.58.9.052-058

² Десятов К.А. Система воспитания в католических школах Италии. Мир науки, культуры, образования. 2015. № 6(55). С. 151–154; Идрус А.А. Христианская миссия, католические школы и подготовка учителей Индонезии: исторический обзор. Вестник ПСТГУ. 2023. Вып. 69. С. 34–46. DOI: 10.15382/sturIV202369.34-46

³ Например, упомянутые впервые в XV в. школы сестер-бенедиктинок; основанный в конце XVI в. Институт Тавелли в Равенне; созданный в 1645 г. Институт Сан-Луиджи в Болонье, находящийся сначала в ведении иезуитов, а с XVIII в. под управлением монахов-варнавитов и др.

которого состояла в определении прерогатив светской и духовной властей в объединенной Италии после 1870 г.

В XX в. Церковь отстаивала статус своих школ в соответствии с кан. 1375 и 1379 Кодекса канонического права Пия – Бенедикта, принятого в 1917 г. В ст. 33 Конституции Итальянской республики 1947 г. власти признали право организаций и частных лиц учреждать школы и гарантировали негосударственным учебным заведениям полную свободу и равноправие с государственными. Право диктовать общие принципы образовательного процесса осталось за государством. Между тем провозглашенные принципы были реализованы только через 50 лет. Нежелание принимать закон о школьной паритетности объясняется антиклерикальными убеждениями итальянских властей, которые после упразднения светской власти пап в 1870 г. и победы либерального государства в Италии продолжали рассматривать Католическую церковь как врага национального единства [Versari, 2009: 14]. В последующие годы противники религиозного образования руководствовались этими же соображениями. Только в 1970-е гг. тема паритетности начала осторожно обсуждаться в контексте предоставления семье права свободного выбора типа воспитания и образования для детей. Это происходило на волне всеобщего энтузиазма, вызванного Вторым Ватиканским собором (1962–1965 гг.), в атмосфере потепления отношений католиков и сторонников секулярности. Новый виток полемики пришелся на 1980-е гг. Резолюция Европарламента о свободе образования 1984 г., а также изучение опыта других европейских стран вывели проблему на иной уровень.

Говоря о преодолении исторических разногласий как о свершившемся факте, пользующийся большим доверием пап Павла VI и Иоанна Павла II кардинал Э. Тонини отмечал, что категории, которые использовали политики XIX в., ратуя за национальную независимость, в XX в. выглядят таким же анахронизмом, как деление американцев на плантаторов Юга и янки [Versari, 2009: 15]. В 1995 г. М. Д’Алема, лидер фракции Демократической партии левых сил в Палате депутатов, премьер-министр Италии (1998–2000 гг.), высказался в пользу образования, которое может составить честную конкуренцию государственному, и заявил, что здоровый соревновательный дух полезен Италии, учитывая «бюрократический... характер управления государством, приводящий к бедственным последствиям, дестабилизации, снижению качества во всем, что относится к публичной сфере» [Versari, 2009: 15].

Результатом напряженных дискуссий стало принятие закона о школьной паритетности 62/2000 от 10 марта 2000 г. Негосударственные школы были названы паритетными, так как они пользуются равными правами (держат паритет) с государственными школами и их учебные программы соответствуют нормам министерства образования. Такие школы стали органичной частью национальной образовательной системы.

Типы паритетных школ и их представленность в Италии

Паритетные школы подразделяются на католические и христиански ориентированные. Согласно Кодексу канонического права, католическая школа – это

учебное заведение, которым руководит «церковная правомочная власть или церковное публичное юридическое лицо, либо та, которая признаётся таковой письменным документом церковной власти» (кан. 803). Чаще всего к ним относятся епархиальные и приходские учебные заведения религиозных конгрегаций, орденов, институтов монашествующих, отданные в введение диоцезного епископа (кан. 802, 806). Школы христианской ориентации дают «воспитание, проникнутое христианским духом» (кан. 802), но их деятельность не регламентируется принципами кан. 803. Первый тип учебных заведений входит в состав Федерации католических школ начального и среднего образования (*Federazione istituti di attività educative, FIDAE*) и находится в ведении Конгрегации по делам католического воспитания, школы и университетов при Ватикане. Основанная в Риме в 1945 г., *FIDAE* стала первой профильной ассоциацией в церковной среде, которая занимается организацией учебного и воспитательного процесса. Ее дочерние учреждения Итальянская федерация дошкольного образования (*Federazione Italiana Scuole Materne, FISM*) и Ассоциация родителей учащихся католических школ (*Associazione Genitori Scuole Cattoliche, AGESC*), созданы в 1974 и 1975 гг. соответственно. *AGESC*, признанная Итальянской епископской конференцией и министерством публичного образования Италии, была задумана как «инструмент взаимодействия родителей... со школой, Католической церковью и гражданским обществом»¹. В подавляющем большинстве случаев школами, входящими в *FIDAE*, руководят религиозные ордены или конгрегации (76,1%). Управление учреждениями дошкольного обучения, объединенными в *FISM*, доверено приходам (30,5%) и религиозным орденам (24,3%) [Paletta, 2009: 92].

Отличие христиански ориентированных учебных заведений от католических не вполне очевидно, поэтому принято включать обе категории в широкое понятие «католическая школа». Такие учебные заведения в Италии немногочисленны: в 2012 г. в них обучались не более 12,4% от общего числа итальянских школьников [Cicatelli, 2012], в 2021 г. – менее 10%². По данным министерства образования, высшей школы и науки Италии (*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, MIUR*) за 2019/2020 уч. г., в стране существовали 12 423 паритетные школы, которые посещали 851 267 учеников. Из них 71,3% получают дошкольное образование, 11,1% – начальное, 4,9% обучаются в средней школе первой ступени (11–14 лет) и 12,7% – второй ступени (14–19 лет). Большая часть паритетных школ сосредоточена на Севере Италии: в Ломбардии (2 056), Венето (1 371), Пьемонте (712). В меньшей степени они представлены на Юге и в центральных районах: в Кампании (1632), Сицилии (991), Лацио (1266), Эмилие-Романье (981), Тоскане (551)³ и т. д.

¹ AGESC. Associazione Genitori Scuole Cattoliche. URL: <https://agesc.it/associazione/chi-siamo> (дата обращения: 5.05.2024).

² Gelardini M. Scuola in numeri: 10 dati che fotografano l'anno 2021/22. La Stampa. 19.10.2021. URL: <https://www.lastampa.it/cultura/scuola/2021/10/19/news/scuola-in-numeri-10-dati-che-fotografano-l-anno-2021-22-1.40827505/> (дата обращения: 21.04.2024).

³ Focus «Principali dati della scuola – Avvio Anno Scolastico 2020/2021». Gestione Patrimonio Informativo e Statistica. 09.2020. P. 19–20. URL: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/2512903/Principali+dati+della+scuola+->

Цена паритетности

Закон 62/2000 предусматривает частичное государственное финансирование паритетного образования, поддержку детей с ограниченными возможностями и компенсацию расходов родителей (семейный бонус). Большая часть затрат ложится на плечи последних. Как отмечает Ф. Уго, если на обучение учащегося государственной школы государство тратит в среднем, по данным 2020 г., 7 тыс. евро ежегодно, образование воспитанника паритетной школы обходится в 752 евро. Дотации на каждого ученика варьируются от 295 евро в средней школе второй ступени до 1 тыс. евро в дошкольном учреждении. Таким образом, содержание ребенка в паритетной школе позволяет сэкономить порядка 6 300 евро в год, т. е. примерно 90% суммы необходимых затрат. Общее количество учащихся таких образовательных учреждений достигает 800 тыс., поэтому ежегодно экономия государства на паритетном образовании составляет свыше 5–5,5 млрд. евро¹. Значение католической паритетной школы выходит за рамки исключительно экономических показателей. Исследователи подчеркивают «нематериальную ценность оригинальных образовательных проектов, а также ценность самого принципа свободы образовательного выбора»² – атрибута демократического устройства государства.

Католическая школа в цифрах

По данным Национального института статистики Италии (*Istituto Nazionale di Statistica, ISTAT*) за 2017 г., в 2014/2015 уч. г. средний возраст учителей в католических школах был ниже аналогичного показателя в государственных образовательных структурах: в паритетных учебных заведениях превалировала возрастная группа 25–33 лет, в государственных – 45–54 (Табл. 1).

Сотрудники католических школ намного реже работают по трудовому договору полной занятости, чем персонал государственных школ (52,7 против 82,1%), чаще трудятся на условиях частичной формы занятости (28,1 против 3,7%) (Табл. 2). Согласно *MIUR*, подавляющее большинство преподавательского состава – миряне (до 83,5% на 2008/2009 уч. г., это соотношение сохраняется)³. Часть персонала – члены

+avvio+anno+scolastico+2020-2021.pdf/a317b7bb-0acc-d8ea-a739-1d58b07d5727?version=1.0&t=1601039493765 (дата обращения: 25.04.2024).

¹ D'Ugo F. Quanto le scuole paritarie fanno risparmiare ogni anno allo Stato. Documentazione info. 11.06.2020. URL: <https://www.documentazione.info/quanto-le-scuole-paritarie-fanno-risparmiare-ogni-anno-allo-stato> (дата обращения: 10.05.2024).

² Италия: католическая школа как реализация принципа свободы. Сибирская католическая газета. 22.10.2017. URL: <https://sib-catholic.ru/italiya-katolicheskaya-shkola-kak-realizatsiya-principa-svobodyi/> (дата обращения: 10.05.2024).

³ Cicatelli S. Le scuole dell'infanzia. La scuola cattolica in cifre. Anno scolastico 2010-2011. Appendice del XIII Rapporto sulla scuola cattolica, curato dal Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica della CEI. 2011. URL: <https://docplayer.it/10064237-La-scuola-cattolica-in-cifre-anno-scolastico-2010-11.html> (дата обращения: 10.05.2024).

религиозных орденов и конгрегаций – трудится бесплатно¹, осуществляя взятое на себя служение.

Таблица 1

Возраст и гендерная принадлежность учителей (%)

Типы школ	Государственные школы		Католические паритетные школы	
	Мужчины	Женщины	Мужчины	Женщины
15–24	0,2	0,1	1,7	1,7
25–33	5,2	5,5	22,8	24,0
35–44	20,4	24,5	33,5	35,0
45–54	33,4	37,6	25,3	26,0
55–64	39,6	31,9	14,2	11,8

Источник: ISTAT. Studenti e scuola dell'Istruzione primaria e secondaria in Italia. Differenza strutturale tra scuola statale e paritaria. Istituto nazionale di statistica. Roma. 2017. P. 25.

Таблица 2

Тип занятости учителей (%)

Виды трудовых договоров	Государственные школы	Католические паритетные школы
Труд. договор на неопределенный срок. Полная занятость	82,1	52,7
Труд. договор на неопределенный срок. Неполная занятость	3,7	28,1
Труд. договор на определенный срок	14,2	18,2
Сотрудничество	0,0	1,0

Источник: ISTAT. P. 26.

Согласно отчету *ISTAT* за 2017 г., на выбор типа учебного заведения в наибольшей степени влияет уровень образования и доходов родителей (Табл. 3). Государственную школу чаще выбирают имеющие среднее или неполное среднее

¹ Там же.

образование и доход, редко превышающий 28–30 тыс. евро в год; католическую, особенно лицей, – имеющие среднее и высшее образование и годовой доход до 55 тыс. евро и выше¹.

В последние годы число учащихся паритетных школ сократилось на 10%. Средняя школа второй ступени лишилась около 25% воспитанников². Кризис государства всеобщего благосостояния привел к сокращению государственных дотаций на компенсацию родительских затрат и повышению цен на образование.

Таблица 3

**Предпочтение школы в зависимости от типа образования,
полученного родителями (%)**

Образование	Государственные школы	Католические паритетные школы
Начальное или его отсутствие	2,4	0,5
Неполное среднее	27,4	9,6
Среднее	48,6	42,7
Бакалавриат, художественное, актерское, музыкальное	3,9	4,5
Специалитет или магистратура, художественное, актерское, музыкальное, консерватория	17,7	42,7

Источник: ISTAT. P. 54–55.

Между молотом и наковальней: успеваемость и ценности

Сопоставление государственных и паритетных школ часто становится поводом для скандалов в СМИ и обвинений паритетных учреждений в коррупции и неконкурентоспособности³. Однако анализ успеваемости в средней школе первой ступени показывает, что учащиеся добиваются более высоких результатов, чем сверстники в государственных учебных заведениях (44,4% против 34,9). Экзамены на аттестат зрелости в средней школе второй ступени, напротив, выявляют наиболее высокие показатели (91–100 баллов) у воспитанников государственных школ (10,4%

¹ ISTAT. P. 49–50, 54.

² Zucchelli G. Scuole paritarie: in cosa sono discriminate. Orizzonte scuola. 28.03.2016. URL: <https://www.orizzontescuola.it/scuole-paritarie-cosa-sono-discriminate/> (дата обращения: 29.04.2024).

³ Diplomi facili, il ministro dell'Istruzione avvia un'indagine. Sky TG24. 29.07.2023. URL: <https://tg24.sky.it/cronaca/2023/07/29/diplomi-facili-ministero-indagine> (дата обращения: 21.04.2024).

против 8,7)¹. Исключение составляет профессиональное образование. Эта тенденция прослеживается в 2013 и 2016 гг. [Bendinelli, Martino, 2018]. Снижение успеваемости на финальном этапе получения среднего образования СМИ объясняют рядом факторов: более молодым средним возрастом педагогического состава в школах второй ступени (Табл. 1); значительной долей сотрудников, работающих на условиях частичной занятости; фактором случайности в выборе профессии и т. д.²

Такая точка зрения не отвечает действительности: начиная с 2007 г. большинство сотрудников работают в католической школе из-за соответствия воспитательного проекта личным убеждениям, возможности обучать детей в духе христианских ценностей, высокого уровня предоставляемого образования [Paletta, 2009: 104]. Соображения прагматичного характера (потребность в деньгах) не являются определяющими (Табл. 4).

Таблица 4

Преподавание в католической школе. Мотивация учителей (%)

Факторы мотивации	Дошкольное образование	Начальная школа	Средняя школа первой ступени	Средняя школа второй ступени
Воспитание в духе христианских ценностей	43,0	39,8	32,3	32,8
Гарантия порядка, дисциплины	нет данных	12,9	16,7	17,8
Потребность в работе	16,5	14,2	19,9	24,3
Призвание	15,0	10,8	8,4	8,9
Соответствие воспитательного проекта школы внутренним убеждениям	64,3	69,4	67,5	68,5
Преподавание как форма выражения плюрализма в образовании	15,2	17,1	19,3	21,0
Затруднились ответить	1,4	1,7	0,6	0,7

Источник: [Paletta, 2009: 104].

Согласно С. Версари, учителя паритетных школ склонны прислушиваться прежде всего к суждениям руководства, затем к точке зрения коллег и только потом

¹ Spallacci A. Il sistema delle scuole paritarie in Emilia-Romagna. Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione. Bologna. 2009. P. 168–169.

² Там же. P. 168.

к мнению учеников и их семей. Сотрудники государственных школ выстраивают приоритеты в другом порядке: на первом месте – признание учеников, на втором – руководства и на третьем – коллег [Versari, 2009: 33–35]. Более высокая степень доверия начальству (62,3% в паритетных школах против 36,4 в государственных) свидетельствует о том, что учителя разделяют образовательную и воспитательную политику школы, связывают с ней возможности собственного профессионального роста (Табл. 5).

Таблица 5

Удовлетворённость избранным видом деятельности (%)

Мнения учителей	Государственные школы	Паритетные школы
Оптимистичны в оценке своей деятельности	5,2	11,7
Пессимистичны в оценке своей деятельности	67,9	45,8
Выбрали бы другой вид деятельности	15,7	8,1
Не выбрали бы другой вид деятельности	36,3	44,2
Посоветовали бы другим преподавание в школе	33,3	48,0
Никогда бы не посоветовали другим преподавание в школе	31,3	17,0
Удовлетворены руководством	36,4	62,3
Не удовлетворены руководством	29,5	9,3
Удовлетворены климатом на рабочем месте	52,5	63,8
Не удовлетворены климатом на рабочем месте	13,3	5,8
Удовлетворены профессиональным ростом	48,0	57,0
Полагают, что работа соответствует полученному образованию	74,2	63,2

Источник: [Versari, 2009: 35].

Снижение итоговых показателей в средней школе второй ступени вызвано не недостаточным профессионализмом католических педагогов, а несоответствием их образовательной модели задачам современного государственного тестирования. Это может указывать на нежелание Церкви включаться в меритократическую повестку, о чем неоднократно заявлял папа Франциск и другие высшие иерархи.

Католическая идентичность школы

Низкие тестовые показатели не единственная проблема католических учителей. Как отмечает кардинал Дж. Крепальди, итальянский специалист по социальному учению Церкви, государственная монополия на образование способствует не свободе образовательного процесса, а бюрократизации учебных заведений, конформизму, преобладанию количественных показателей над качественными. Он критикует избыточность учебных программ, преждевременное искусственное разделение на микроспециализации, трактовку свободы образования в контексте идеологии индивидуализма¹. Передача воспитания в руки профессионалов, излишняя фиксация на методологии, свойственная современности забота о нейтральности транслируемых знаний, по мнению профессора социологии культуры Болонского университета С. Белардинелли, приводят к обезличиванию школы, психологической незаинтересованности участвующих сторон, идейному релятивизму, политизированности, пессимизму и апатии [Belardinelli, 2011]. Именно по этим причинам итальянские католические педагоги не считают образование исключительно техническим процессом [D'Avenia, 2018], который должен осуществляться по протоколу.

Трудности, с которыми сталкиваются паритетные школы, отражают общие тенденции итальянского образования. Уязвимость государственной школы проявляется в зависимости руководства от вышестоящих органов; паритетной – в высокой плате за обучение. Церковь расценивает происходящее как лишение родителей свободы выбора в ст. 30 Конституции: они вынуждены отдавать детей в государственное учебное заведение². Целостное воспитание признано важнейшим долгом и первостепенным правом родителей (*Amoris Laetitia*³, п. 84), поэтому невозможность осуществить право выбора образовательного учреждения в соответствии с убеждениями ставит под сомнение паритетность. В 2017 г. II Национальный совет католической школы принял резолюцию, в которой подчеркивалось, что паритетное учебное заведение не пользуется полной автономией, поскольку

¹ Fontana S. La più grande rivoluzione politica: la libertà di educazione. *Cultura Cattolica*. 07.02.2014. URL: <https://www.culturacattolica.it/attualita/C3%A0/in-rilievo/abbiamo-detto-gli-editoriali/la-pi%C3%B9-grande-rivoluzione-politica-la-libert%C3%A0-di-educazione> (дата обращения: 05.05.2024).

² Tarquinio M. Chi vuole che le scuole paritarie siano fragili e soltanto «per ricchi»? *Avvenire*. 20.06.2020. URL: <https://www.avvenire.it/opinioni/pagine/chi-vuole-che-le-scuole-paritarie-siano-fragili-e-soltanto-per-ricchi> (дата обращения: 06.05.2024).

³ Энциклика папы Франциска «Радость любви» 2016 г.

оно находится под давлением государства, право юридической паритетности не подкреплено экономической, а право выбора типа воспитания и образования остается декларацией о намерениях¹.

В этих условиях католическая школа – это мировоззренческий выбор сравнительно небольшой части практикующих католиков или людей, воспитанных в католической традиции, которые, не ставя под сомнение принцип отделения церкви от государства, всё же полагают, что именно преподавание религии лежит в основе нравственного формирования индивида. Руководство католических школ обычно указывает следующие позитивные стороны такого образования: приверженность христианским принципам, взаимодействие с родителями, нацеленность на человека, изучение западной культуры как неотъемлемой части европейской истории, воспитание в духе солидарности, высокий уровень принятия инаковости (открытость другим национальным и религиозным традициям и обучение детей с ограниченными возможностями), приоритет коллективных ценностей над индивидуалистическими, единую стержневую цельность учебных программ от начальной школы до выпуска², заботу о поддержании дисциплины, плодотворной рабочей обстановки, взаимного уважения³. Следствием вышеперечисленного становится отказ от репрессивно-авторитарного и заигрывающего стилей общения с учениками в пользу идей воспитания, разработанных выдающимися католическими педагогами А. Росмини, Дж. Боско, Дж. Джуссани и др.

* * *

Католическая школа – образовательное учреждение с вековыми традициями, возникшее задолго до создания единого государства на Апеннинском полуострове. Закон о школьной паритетности – итог длительной борьбы Церкви со сторонниками секуляризма. Несмотря на формальное уравнивание конфессиональных школ с публичными, государство не предоставило гражданам возможности в полной мере реализовать предоставленное им Конституцией право свободного выбора типа образования и воспитания детей. Распространенные в общественном сознании представления о неконкурентоспособности и элитарности католической школы негативно влияют на популярность паритетных учебных заведений. Такое образование воспринимается анахронизмом, в то время как государственное, унифицированное на национальном уровне позиционируется как нейтральное и политкорректное. Маловероятно, что сокращение числа паритетных школ приве-

¹ Nunzio Galantino. Il valore della parità. Rapporto 2017 sulla scuola cattolica. Vita. 24.10.2017. URL: <https://www.vita.it/il-valore-della-parita-rapporto-2017-sulla-scuola-cattolica/> (дата обращения: 01.05.2024).

² «Dieci motivi per scegliere una scuola cattolica. La Voce. 10.09.2015. URL: <https://www.lavoce.it/dieci-motivi-per-scegliere-una-scuola-cattolica/> (дата обращения: 13.04.2024).

³ Cernuzio S. Versaldi: le scuole cattoliche formino persone libere e integre. Vatican News. 02.03.2022. URL: <https://www.vaticannews.va/it/vaticano/news/2022-03/intervista-cardinale-versaldi-istruzione-scuola-cattolica.html> (дата обращения: 06.05.2024).

дет к исчезновению альтернативного государственному образованию. Католическая школа продолжает быть востребованной именно благодаря принципам католической идентичности: автономии от государства, традиционной организации учебного процесса, христианским ценностям. Католическая школа отражает настроения итальянцев (хотя речь идет о сравнительно небольшой части общества со средним и высоким уровнем образования и доходов), которые соотносят себя с христианской культурной традицией – важнейшей составляющей национальной идентичности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Водопьянова Е.В. (2006) Послесловие к Болонской декларации. *Современная Европа*. № 1(25). С. 122–133.
- Лункин Р.Н. (2020) *Церкви в политике и политика в церквях*. ИЕ РАН; Нестор-История, Москва. 488 с.
- Мирошникова Е.М. (2021) Знания о религиях в современном европейском образовательном пространстве: проблема подходов к образованию. *Современная Европа*. № 6(106). С. 167–177. DOI: 10.15211/soveurope62021167177
- Шахнович М. (2017) Религия в школе: современный европейский ландшафт. *Религия и школа в XXI веке: опыт России и Европы*. № 4. С. 30–45.
- Щелкунов М.Д. (2008) Образование в эпоху глобализации. *Вестник экономики, права и социологии*. № 2. С. 95–100.
- Belardinelli S. (2011) L'emergenza educativa, l'emergenza antropologica. *Rassegna stampa Cattolica*. 04.11. URL: <https://www.rassegnastampa-totustuus.it/cattolica/emergenza-educativa-emergenza-antropologica/> (accessed: 05.05.2024).
- Bellieni G. (2022) Fare e frequentare la scuola cattolica, cambiamenti in corso tra luci e ombre. Intervista al prof. Sergio Ciatelli. *Ermes Education*. 15.11. URL: <https://www.didatticaermeneutica.it/2022/11/15/scuola-cattolica/> (accessed: 07.05.2024).
- Bendinelli A., Martino A. (2018) Efficacia della scuola paritaria e della scuola statale in Italia: un confronto alla luce dei dati della prova Invalsi 2016. *Moneta e credito*. Vol. 71. No. 281. P. 65–89. DOI: 10.13133/2037-3651_71.281_4
- Brienza G. (2020) Papa Francesco e il patto globale contro la «catastrofe educativa». *Rassegna stampa Cattolica*. 12.11. URL: <https://www.rassegnastampa-totustuus.it/cattolica/papa-francesco-e-il-patto-globale-contro-la-catastrofe-educativa/> (accessed: 29.04.2024).
- Ciatelli S. (2012) La scuola Cattolica in Italia fuori dai luoghi comuni. *Rassegna stampa cattolica*. 06.12. URL: <https://www.rassegnastampa-totustuus.it/cattolica/la-scuola-cattolica-in-italia-fuori-dai-luoghi-comuni/> (accessed: 06.05.2024).
- D'Avenia A. (2018) Il divorzio tra educazione e istruzione il male della scuola. *Rassegna stampa cattolica*. 05.02. URL: <https://www.rassegnastampa-totustuus.it/cattolica/il-divorzio-tra-educazione-e-istruzione-il-male-della-scuola/> (accessed: 05.05.2024).
- Mudrov S.A. (2017) European Cristian Churches and their level of influence. *RUDN Journal of Sociology*. Vol. 17. No. 1. C. 63–72. DOI: 10.22363/2313-2272-2017-17-1-63-72
- Paletta A. (2009) La scuola paritaria come impresa sociale. Imprenditorialità, rischio e innovazione. *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*. Ed by S. Versari. Tecnodid, Napoli, Italy. P. 83–110.
- Versari S. (2009) Contributo per la conoscenza delle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione. *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*. Ed by S. Versari. Tecnodid, Napoli, Italy. P. 9–42.

Catholic School as a Model of Interaction Between Church and State in Italy

V.E. Yazkova

Candidate of Sciences (History)

Researcher, Center of religion and society problems, Institute of Europe RAS

11-3, Mokhovaya st., Moscow, Russia, 125009

E-mail: yazkova@yandex.ru

Abstract. The article deals with the phenomenon of Catholic schools as a model of interaction between the Church and the State in Italy. The objective of work is to consider the principle of “equality” as an alternative state option in education. The author concludes that the “equification” of Catholic and public schools in 2000 did not de facto give Italians the opportunity to choose freely the type of education for their children – a principle enshrined in the Italian Constitution. With the reduction of state subsidies, some “equal” schools are forced to close. The State's policy towards such schools is criticised by the Catholic Church and by Catholic public opinion, which rightly consider what is happening in view of the conflict between secular and religious culture. Christian principles, study of European culture, recognition of the dominant role of the family, centrality of the person, education in the spirit of solidarity, priority of collective values on individualism, respect for diversity, including those linked to disability – these fundamental principles of the Catholic educational project are appreciated by Italians who would like to raise their children in the respect of the Christian cultural tradition. The author concludes that in the context of globalisation, secularism, the state monopoly on education, Catholic education continues to be perceived by some Italians as the most important component of national identity.

Keywords: Catholic school, equal school, religious education, school equality, Catholic Identity, Catholic Church, Italy

DOI: 10.31857/S0201708324040132

REFERENCES

- Belardinelli S. (2011) L'emergenza educativa, l'emergenza antropologica. *Rassegna stampa Cattolica*, 4.11. URL: <https://www.rassegnastampa-totustuus.it/cattolica/emergenza-educativa-emergenza-antropologica/> (accessed: 05.05.2024).
- Bellieni G. (2022) Fare e frequentare la scuola cattolica, cambiamenti in corso tra luci e ombre. Intervista al prof. Sergio Ciatelli, *Ermes Education*, 15.11. URL: <https://www.didatticaermeneutica.it/2022/11/15/scuola-cattolica/> (accessed: 07.05.2024).
- Bindinelli A. Martino A. (2018) Efficacia della scuola paritaria e della scuola statale in Italia: un confronto alla luce dei dati della prova Invalsi 2016, *Moneta e credito*, 71(281), pp. 65–89. DOI: 10.13133/2037-3651_71.281_4
- Brienza G. (2020) Papa Francesco e il patto globale contro la «catastrofe educativa», *Rassegna stampa Cattolica*, 12.11. URL: <https://www.rassegnastampa-totustuus.it/cattolica/papa-francesco-e-il-patto-globale-contro-la-catastrofe-educativa/> (accessed: 29.04.2024).

Cicatelli S. (2012) La scuola Cattolica in Italia fuori dai luoghi comuni, *Rassegna stampa cattolica*, 06.12. URL: <https://www.rassegnastampa-totustuus.it/cattolica/la-scuola-cattolica-in-italia-fuori-dai-luoghi-comuni/> (accessed: 06.05.2024).

D'Avenia A. (2018) Il divorzio tra educazione e istruzione il male della scuola. *Rassegna stampa cattolica*, 05.02. URL: <https://www.rassegnastampa-totustuus.it/cattolica/il-divorzio-tra-educazione-e-istruzione-il-male-della-scuola/> (accessed: 05.05.2024).

Lunkin R.N. (2020) *Tserkvi v politike i politika v tserkvyah* [Churches in politics and politics in churches], IE RAN; Nestor Istoria, Moscow, Russia. (In Russian).

Miroshnikova E.M. (2021) Znaniya o religiyah v sovremennom evropejskom obrasovatel'mon prostranstve: problema podhodov k obrasovaniyu [Knowledge of religions in the modern European educational space: the problem of approaches to education], *Sovremennaja Evropa*, 6(106), pp. 167–177. (In Russian).

Mudrov S.A. (2017) European Cristian Churches and their level of influence, *RUDN Journal of Sociology*, 17(1), pp. 63–72. DOI: 10.22363/2313-2272-2017-17-1-63-72

Paletta A. (2009) La scuola paritaria come impresa sociale. Imprenditorialità, rischio e innovazione, in Versari S. (ed.) *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*. Tecnodid, Napoli, Italy, pp. 83–110.

Shakhnovitch M. (2017) Religiya v Shkole: Sovremennyyj Evropejskyj Landshft [Religion in School: Current European Landscape], *Religya i Shkola v XXI veke: opyt Rosii i Evropy*, 4(35), pp. 30–45. (In Russian).

Shelkunov M.D. (2008) Obrasovaniye v epohu globalisatsii. [Education in the age of globalization], *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii*, 2, pp. 95–100. (In Russian).

Versari S. (2009) Contributo per la conoscenza delle scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione, in Versari S. (ed.) *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, Tecnodid, Napoli, Italy, pp. 9–42.

Vodopyanova E.V. (2006) Posleslovye k Bolonskoj deklaratsii. [Afterword to the Bologna Declaration], *Sovremennaja Evropa*, 1(25), pp. 122–133. (In Russian).

УДК 327

RUSSIA/USSR – TÜRKIYE/TURKEY: LEGACY OF “FRIENDLY NEUTRALITY” GOALS OF SOVIET POLICY

© 2024 **NAUMKIN Vitaly Vyacheslavovich**

*Full Member of Russian Academy of Sciences (RAS), President,
Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences
12, Rozhdestvenka Street, Moscow, Russia, 107031
ORCID: 0000-0001-9644-9862; E-mail: vinaumkin@yandex.ru*

© 2024 **SKOROSPELOV Pyotr Petrovich**

*Director, Russian State Archive of Socio-Political History
15, Bolshaya Dmitrovka, Moscow, Russia, 125009
ORCID: 0000-0002-2921-7516; E-mail: pps67@rambler.ru*

Поступила в редакцию 15.05.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Abstract. The article analyzes how the Soviet leadership pursued foreign policy objectives in relation to Turkey and the resulting legacy from these pursuits in today's terms. USSR-Turkey relations in the 1920s were based on the common political interests of the two states, both of which existed in a similar geopolitical environment. The common goal shared by both nations was to overcome international isolation and ensure national security. The view of the Soviet government on Turkey's role in border safety matters was outlined by People's Commissar for Foreign Affairs Georgy Chicherin, who considered USSR–Turkey cooperation a tool for ensuring security of the southern and southwestern borders of the Soviet Union. The Black Sea Straits were a key issue in bilateral relations. As the Straits were considered a “gateway” for an attack on the USSR's southern borders, the Soviet government tried to revise the Straits regime in a more favorable way. It was assumed that strong economic ties with the Soviet Union and mutually advantageous cooperation in the security sector would become a robust deterrent instrument for Turkey's leaders. During the Great Patriotic War, the USSR's policies towards Turkey were aimed at preventing it from participating in the war on the side of a hostile bloc, as well as revamping the 1936 Montreux Convention more favorably for Soviet leadership. The 1939–1946 attempts

to apply pressure on Turkey regarding the Straits issue caused the latter to withdraw from the orbit of Soviet influence and led to almost two decades of hostility and strained relations between the two nations. After the death of Joseph Stalin, particularly in the Khrushchev era, the Soviet government sought to improve bilateral relations, mainly by identifying common ground in military and political spheres, expanding trade and economic cooperation, and building the foundation for the current high level of bilateral Russia-Turkey relations.

Keywords: G.V. Chicherin, USSR, Atatürk, Turkey, Black Sea Straits, Russia-Turkey relations, NATO

DOI: 10.31857/S0201708324040144

The history of relations between Russia and Turkey can be characterized as complex. Attempts by the Ottomans to capture Zaporozhye and Left Bank Ukraine, along with raids launched by the Crimean Tatars, were replaced by the Russian state's struggle with the Ottoman Empire for access to the Black Sea after the unification of the Muscovite Kingdom and the Zaporozhye Army, which then led to a series of Russian-Turkey wars. As is commonly known, throughout the period from 1676 until 1918, there were eleven such wars. The events from those centuries have been thoroughly researched [Zhukov, 2009; 2012; Russia and the Black Sea Straits...1999; Kurat, 2011; Finkel, 2005] in the annals of Russia-Turkey relations. Much to our regret, however, developments from the not-so-distant 20th century, when relations between the Turkish Republic and the Soviet Union followed another logical trajectory, have been studied to a much lesser degree [Stefanos, 2000; Gasratian, Moiseev, 1981; İşçi, 2019]. Currently, when Ankara is engaged in the consistent pursuit of its "strategic autonomy" in international affairs, and Moscow continues to defend national and state interests of paramount importance by military means, among others, the collective expertise acquired from the policies pursued by Soviet Russia/USSR in relation to the Turkish Republic is of great interest to us. How Kremlin tried to realise in its relations with Turkey a fundamental principle of its foreign policy: there should be no states hostile to Russia/USSR on its borders?

"Avoid coming into conflict with turkey over petty current matters"

At the end of the second decade of the 20th century, Russia and Turkey embarked on a radical transformation of their state systems, the former models of which had suffered setbacks: in the first instance – as a result of the Bolshevik Revolution; in the second – the Ottoman Empire's defeat in the First World War. Both nations were suffering an acute crisis of national identity and became the target of an aggressive expansion by the West headed by the Entente. Therefore, despite a huge difference between the two aforementioned cases, both sides were facing a truly existential crisis. The leaders of the revolution in Soviet Russia, in addition to being forced to counteract foreign intervention, find a solution for achieving civil discord in the years 1918–1922, and wage

war against Poland in 1919–1921, they were also preoccupied with handling the tasks of nation-building, which included the former marginal lands of the Russian Empire. Of primary importance was the goal of ensuring border security for the future federal state, particularly in the southern direction. In this context, the national liberation struggle underway in Turkey in 1919 led by Mustafa Kemal Pasha¹ evoked a broad range of sympathy across Soviet Russia due to its anti-imperialistic fervor.

On April 26, 1920, Mustafa Kemal approached Vladimir Lenin with a proposal for establishing diplomatic relations between Turkey and Soviet Russia and requested that Ankara be provided with assistance. This, however, did not imply that Kemal Pasha was sympathetic to the Communists in his own country. As he emphasized later in his letter to Lenin dated January 4, 1922, the transformation in Turkey had not taken the form of a social revolution as it had in Russia, but instead “had emerged as an uprising against overseas countries”². According to him, one thing the two countries shared in common was the fact that they both “had been fighting against capitalism and imperialism”³.

The People’s Commissar of Foreign Affairs of the RSFSR (then the USSR) from 1918 to 1930, Georgy Chicherin⁴ became one the chief engineers of the “**pivot to Turkey**”. As is well known, the Soviet leadership took the decision to lend a helping hand to Atatürk (the name of Turkey’s leader since 1934) by providing supplies of gold and weapons [Vasiliev, 2018]. It should be noted that this assistance was very substantial: the overall amount of financial support made available to Turkey’s government was over 12 billion Rubles worth of gold, funds which were used to pay the wages of government officials and military personnel. This assistance also enabled Turkey to purchase weapons and equipment from abroad [Müderrişoğlu, 2013: 518]. Over the period 1920–1922, Turkey received 39,000 rifles, 327 machine guns, 63,000,000 cartridges, 54 pieces of ordnance, 147,000 shells, as well as a large number of hand grenades and other munitions, 12 airplanes, and several warships [Documents of Foreign Policy of the USSR...1959: 675]. For reference, the funds the Soviet Union supplied to Atatürk were equal to the annual budget of Turkey [Hirst, İşçi, 2020: 838].

Chicherin constantly insisted on fast-tracking the fulfillment of USSR’s obligations with respect to Ankara. On September 27, 1920, Chicherin reported to Vladimir Lenin on “the catastrophic condition of the Kemalists due to the non-availability of military equipment”⁵. While offering his critical assessment of the situation in this direction, the People’s Commissar for Foreign Affairs again stressed the urgent nature of rendering assistance to Turkey, as was promised, and that any procrastination of the fulfillment of

¹ Mustafa Kemal Pasha, on April 24, 1920, was elected Chairman of the Grand National Assembly of Turkey.

² Russian State Archive of Socio-Political History, Moscow, Russia (RGASPI), f. 5, ser. 1, d. 1520, sh. 1.

³ Ibid.

⁴ Georgy Vasilievich Chicherin (1872–1936) – People’s Commissar of Foreign Affairs of the RSFSR, then the USSR in 1918–1930, member of the Central Committee of the All-Union Communist Party of the Bolsheviks throughout 1925–1930.

⁵ RGASPI, f. 159, ser. 2, d. 57, sh. 3.

promises made “would make Mustafa Kemal look at us as if we were chatterers and deceivers”. However, even more significant, in his opinion, was the fact that Turkey might be crushed while this assistance, which was not so burdensome for Russia even under conditions when its own resources were limited, “would make, both practically and morally, a huge difference”. Non-compliance with its obligations, as Chicherin believed, would discredit Russia’s policies and undermine “its immense authority and influence in the East”¹.

On March 16, 1921, a Treaty of Friendship and Brotherhood between the Great National Assembly of Turkey, headed by Yusuf Kemal Bey (1878–1969)² and the RSFSR government (Council of People’s Commissars), led by Georgy Chicherin was signed in Moscow. The Treaty set forth the territorial delimitation between the two powers, affirmed the solidarity of Moscow and Ankara in the struggle against imperialism, and, what is particularly important, defined what would ultimately be the status of the Straits for the future Conference of the Black Sea coastal states [Collection of current treaties... 1924: 155–160].

In late 1921, an Extraordinary Military and Political Mission headed by Commander of the Ukraine and the Crimean Armed Forces Mikhail Frunze was commissioned to Turkey. The mission was stationed in Turkey from November 25, 1921 until January 16, 1922. An order was issued for Frunze and approved by Joseph Stalin on October 6, 1921, which underscored the necessity to take into account in all contacts with the Turkish side the fact that his trip, the idea of which had been floated at a time when Ankara was facing a very difficult military situation, would be regarded by Turkey “as a vivid manifestation of our (the USSR’s) unwaveringly friendly policies towards it”³. At the same time, this order testified to the fact that the Soviet leadership had been weighing thoroughly all the risks associated with its rapprochement with Turkey: “Judging by the fact how Turkish troops are being deployed, one might conclude and inform us about the real danger – that the Kemalists might use these tactics in an active

¹ RGASPI, f. 159, ser. 2, d. 57, sh. 2.

In a letter to the Central Committee (CC) Politburo of the Russian Communist Party of the Bolsheviks, dated June 28, 1920. See: RGASPI, f. 159, ser. 2, d. 57, sh. 2-2rev. The People’s Commissar for Foreign Affairs assails with criticism the Military Department, drawing attention of the Party leaders to the request filed by the People’s Commissariat for Foreign Affairs, addressed, inter alia, to the military, and the CC of the Russian Communist Party of the Bolsheviks, to allocate 23 persons for employment in Turkey, Persia, Afghanistan, India and the Far East, taking into account that the Eastern Division of the General Staff Academy had been engaged in the training of “personnel for the East”. However, after almost three weeks of efforts, all of them were sent to the western front. And this was done regardless of the fact that most of them were proficient in Oriental languages, over half of them were Muslims, and the trained personnel to be sent to the West was available in sufficient amounts, even without them. The People’s Commissar regarded this as a “specific means to neutralize our Eastern policies”, which could lead, in particular, to the “failure of the revolutionary struggle in Turkey”.

² He held the post of the Minister of Foreign Affairs from 1921 to 1922.

³ RGASPI, f. 558, ser. 2, d. 18, sh. 1.

fight against us in the event of their accord with the Entente¹. The leaders of Russia’s Communist Party of the Bolsheviks, with the help of the Frunze mission, were planning not only to find out whether Turkey’s Army was a battle-worthy militarily, but also to make sure that they “did not intend to use their force against us” (!)².

Contemporary Turkish historian Onur İşçi describes that period: “Since 1920, USSR-Turkey relations have developed under the influence of resentment resulting from the post-war world order. The Turkish nationalists and Bolshevik internationalists, whose Imperial predecessors had been engaged in competition among themselves for four centuries, began to draw closer to each other on the anti-imperialist platform, which was considered by both parties” [İşçi, 2020a: 733]. The assertion made by our Turkish colleague, that the groundwork for this cooperation was the “**building up of a geopolitical shield**”, which would protect the Black Sea region from Western claims/attacks, and that they shared a common endeavor to create a more modern form of statehood, can hardly be disputed. As it was aptly phrased by another contemporary historian Samuel Hirst, the common course pursued by Ankara and Moscow throughout the entire Inter-War period could be felicitously called as **anti-Westernism**, and “it was a meaningful interaction”. The strategy for pursuing improved relations along the Turkish track was formulated by Georgy Chicherin in a memorandum he sent to the Politburo on June 14, 1924, entitled “the Political Highlights of Relations between the USSR and Turkey”. According to the People’s Commissar on Foreign Affairs, the following were the two principal tenets of his strategy:

- Avoid, to the extent possible, “any conflict with Turkey over petty current affairs”;
- Consider the best way of establishing friendly contacts with Turkey through the promotion of economic collaboration with this nation³.

Does this not sound fairly relevant even today?

Chicherin noted that “Turkey’s exhaustion and its full economic dislocation excludes any possibility, under current circumstances, of its participating in military actions against the USSR. Only in the event that the USSR suffers a total political catastrophe and Turkey’s incursion into the Caucasus goes completely unpunished, such a possibility can be reckoned with”. Further, the People’s Commissar for Foreign Affairs drew attention to Turkey’s strained relations with other powerful nations and completed his extensive review with the premise of Turkey’s historic distrust of Russia, which had negatively impacted the interaction of the two neighboring states⁴.

On June 19, 1924, the proposals advanced by Chicherin were endorsed by the Central Committee of the Russian Communist Party of the Bolsheviks (CC RCP(b))⁵.

Turkey’s leaders, in turn, were also engaged in thoroughly weighing all the strengths and weaknesses of these new relations with Moscow. One of the reports made

¹ RGASPI, f. 558, ser. 2, d. 18, sh. 1 rev.

² Ibid.

³ RGASPI, f. 82, ser. 2, d. 1328, sh. 43.

⁴ RGASPI, f. 82, ser. 2, d. 1328, sh. 45.

⁵ Since December, 1925 – the Central Committee (CC) Politburo of the All-Union Communist Party of the Bolsheviks. RGASPI, f. 17, ser. 3, d. 444, sh. 2.

by USSR Ambassador Plenipotentiary to Turkey Yakov Suritz stated that Ankara was keenly aware of the convergence of interests of Turkey and Soviet Russia, but was doubtful about whether Russia was strong enough to make Turkey feel committed to being openly tied to the chariot of Russia. Even though the Soviets had increased their international prestige, Turkey was still hesitant about re-directing the emphasis of its foreign policy to the East and had high hopes for the League of Nations. Furthermore, it “feverishly dreaded any military complications” in light of the crisis situation it was already *facing*¹.

Political interaction between the USSR and Turkey received an additional boost in 1925 when a new treaty between the two nations was concluded. On January 12, 1925, Chicherin wrote to the Russian Communist Party of the Bolsheviks Politburo: “The current Minister of Foreign Affairs S. Kaya² requested that we propose a formula for observing **a friendly neutrality status** (authors’ emphasis) in the event that war was waged by either party with a third nation”³. This idea was set forth in a statement by the Politburo dated January 15, 1925, which called for an additional agreement between the USSR and Turkey⁴. However, owing to unknown circumstances (apparently, because of the apprehension harbored by the Turkish side), this wording was later altered⁵. The agreement simply mentioned neutrality. In his letter to Chicherin with reference to the Turks, Suritz comments on the benevolent neutrality phrase, as the “maximum that could be agreed upon”⁶.

A new version of the “extended” Treaty of Non-Aggression and Neutrality in the Event of Conflict with a Third Nation (Nations), which was executed on December 17, 1925 in Paris, helped ensure the security of the USSR frontiers in the Caucasus and in the Black Sea basin, although the Turks were too apprehensive to be bound by concrete obligations regarding the Straits issue [Collection of current treaties... 1927: 9–10]⁷.

The treaty’s framework served as the basis for multifaceted strategic interaction between the two countries. Its important component was military-technical cooperation, which should be considered in the context of the general attitudes of the Russian lead-

¹ RGASPI, f. 82, ser. 2, d. 1328, sh. 84.

² Şücrü Kaya.

³ RGASPI, f. 82, ser. 2, d. 1128, sh. 76.

⁴ While Article 1 should have read as follows: “In the event of military action against one of the contracting parties committed by a third party or third parties, the other contracting party should maintain a friendly neutrality in relation to the first contracting party”. See: RGASPI, f. 17, ser. 162, d. 2, sh. 58.

⁵ On November 26, 1925, the Politburo (Minutes No. 92, Special No. 71) resolved in section 1b: “To amend the Politburo Resolution dated January 15, 1925, (Minutes No. 45, Special No. 32), the word “friendly” should be excluded before the word “neutrality” in Article 1 of the Treaty. However, Section 1b read: “A provision on mutual non-aggression” should be included in the Treaty. See: RGASPI, f. 17, ser. 162, sh. 199. Nevertheless, the mere formula of the “friendly neutrality” is quite adequate to describe the Russian-Turkish relations at various stages.

⁶ RGASPI, f. 82, ser. 2, d. 1128, sh. 83.

⁷ This issue runs like a golden thread through the entire system of relations between Moscow and Ankara.

ership of that time regarding the states of the East. For example, on February 3, 1927, the Politburo of the Central Committee of the All-Union Communist Party of Bolsheviks decided “to consider it expedient and timely to move from the random release of weapons to the eastern states to a more planned and systematic introduction of Soviet weapons to the armies of the eastern states”¹. As part of the framework of this new agenda, the flow of ordnance deliveries to Ankara continued throughout the 1920-s and 1930-s. To illustrate, on August 14, 1934, the Central Committee (CC) Politburo of the All-Union Communist Party of the Bolsheviks approved a list and the tentative quantity of “armament supplies” to be made available to Turkey in the form of a loan in the amount of RUB 8 million². And, on October 20, 1934, new deliveries of weapons were already contemplated³.

Arms sales to Turkey continued up until the late 1930-s. However, this was not the only avenue of cooperation between the two countries. Soviet authorities, proceeding from their overall strategic vision of development prospects for Turkey’s economy, decided to support the latter’s industry with loans. A resolution of the Politburo dated June 19, 1924⁴ was emphatic: “It should be considered a matter of absolute priority to execute, within the shortest timeline possible, in the appropriate Soviet manner, a series of economic measures intended to facilitate our rapprochement with Turkey, with no detriment to us”. In this respect, mention should be made of another policy document endorsed by the CC Politburo of the All-Union Communist Party of the Bolsheviks dated August 12, 1926, entitled the Draft Resolution on the Trade Policy with the Eastern States, which stated that “the development of economic ties between the USSR and Turkey, Persia, Afghanistan, Western China, and Mongolia has both economic and political significance for the USSR”, and that the USSR “is a natural and large market for the sales of goods from those nations”⁵.

On May 7, 1932, the Politburo endorsed a proposal made by Stalin, Molotov, and Voroshilov on extending a long-term loan in the amount of RUB 16 million (!) to Tur-

¹ RGASPI, f. 17, ser. 162, d. 4, sh. 58.

² RGASPI, f. 17, ser. 162, d. 17, sh. 7.

The list included, in particular, 12 T-26 tanks, T-37A light tanks (amphibious tanks), 60-70 ZIS-6 tandem trucks, 435 ZIS-5 biaxial trucks, 42 BAI three-axil armored vehicles, 5,000 TT handguns, 350 mines of the 1926 production type, 120 anti-paravane mines (paravane is a towed device to protect the ship from mines), 300 depth bombs etc. See: RGASPI, f. 17, ser. 162, d. 17, sh. 7.

³ Among other things, the Politburo resolved to increase the number of T-26 tanks to be supplied from 42 to 63 units and obliged the People’s Defense Ministry to make available to the People’s Commissariat for Foreign Trade, destined for Turkey, by April 1, 1935, 1,300 projectiles for 203-mm gun howitzers and 14,000 projectiles for 122-mm gun howitzers, by December 1, 1934, 105 pieces of 45-mm tank cannons with a set of gun shells, by January 1, 1935, 250 contact mines of the 1926 production type, 120 anti-paravane mines etc. See: RGASPI, f. 17, sh. 78.

⁴ RGASPI, f. 17, ser. 3, d. 444, sh. 11–12.

⁵ RGASPI, f. 17, ser. 3, d. 580, sh. 9. At the same time, the USSR foreign policies in relation to those nations, as it was stated, would facilitate the growth of their economic sector and its evolution towards more progressive forms of business, “which would eventually lead to their liberation from being exploited by capitalist nations”.

key's government for 20 years, which would be directed toward the country's textile and military industry equipment, to be repaid in kind by annual instalments¹. The funds received from the USSR constituted about a third of all investment into Turkey's industry under the so-called five-year industrial development plan of the Republic of Turkey adopted in 1932 [Russia and the Black Sea Straits... 1999: 399; İşçi, 2014: 399].

In the period between the two World Wars, the USSR and the Republic of Turkey were intensely involved in the search for an acceptable form for military and political interaction, including discussions of options for a military and political alliance. Probing talks concerning the prospects for entering into an agreement on the joint defense of the Straits, including the possibility for deploying the Soviet Navy in Izmir, were held in 1934, 1936, and 1939 at the initiative of the Turkish side² [Documents of Foreign Policy of the USSR..., 1992: 326]. The mere fact that these talks took place was indicative of the trusting relations between Ankara and Moscow.

***Passage through the Black Sea Straits should be closed for military vessels
of any class owned by non-black sea states***

As concerns the key issue, the resolution of which had been traditionally regarded as extremely important for ensuring security of the USSR's frontiers in the southwest – the Black Sea Straits – it is worth noting that the regime for their demilitarization, enshrined in the 1923 Lausanne Convention, could have only existed under conditions of a very weak Turkey. Therefore, it is not surprising that by 1933 the Turks had started to raise the question about remilitarization of the Black Sea Straits, while simultaneously holding probing talks with Moscow on the conclusion of a mutual assistance pact [Russia and the Black Sea Straits... 1999: 400–401]. Turkey's government chose a favorable moment for revising the Straits regime after Germany's troops occupied the Rhineland (March, 1936), and very quickly achieved its goals. On April 11, 1936, Ankara forwarded to the state participants of the Lausanne Conference (the UK, Bulgaria, Greece, France, Italy, Japan, Romania, the USSR, Yugoslavia) a note proposing that a new agreement governing the regime for the Straits functionality be entered into within the shortest timeframe [Russia and the Black Sea Straits... 1999: 400–401]. Initially, Turkey's government did manage to succeed in garnering the support of the UK in this matter.

The Soviet stance at the Conference underway in Montreux, Switzerland, on June 22, 1936, was determined by the guidelines issued by the Politburo to Maxim Litvinov³ on May 5, 1936:

– Passage through the Straits into the Black Sea should be closed to all military vessels of non-Black Sea states;

¹ RGASPI, f. 17, ser. 162, d. 12, sh. 129.

² RGASPI, f. 17, ser. 166, d. 79.

³ People's Commissar for Foreign Affairs (Foreign Affairs since 1936) of the USSR (21.7.1930–3.5.1939).

– In wartime, insist on the prohibition of passage of military vessels, except Turkish ones¹.

According to Litvinov, (in a telegram to the “quintet” of the Politburo, dated June 23), “we need to have complete liberty to make disposition of our Navy’s capabilities deployed in various seas”². This opinion of the People’s Commissar for Foreign Affairs was detailed in a guideline issued by the Politburo on July 7, 1936: “It is essential that we seek the absolute [crossed out by Stalin and instead written in pencil “unconditional”] right to withdraw our present and future vessels from the Black Sea, with no restriction of tonnage”³. As a matter of fact, it is the same position that Russia has adhered to with respect to the regime of Black Sea Straits functionality since the 18th century.

The Conference in Montreux did not last very long (from June 22 until July 21, 1936), but the atmosphere proved very tense: the Turks were maneuvering between the USSR and the United Kingdom (UK), while Litvinov was nervous that he could not meet the objectives set before him. As he reported back to Moscow, the USSR was trying to make sure that “the rights of the UK, Italy, Japan, and other nations [concerning free access to the Black Sea for their ships], were scaled back, but without having any leverage to use against them”, at a time when Turkey was prepared to be satisfied with remilitarization of the Straits [Russia and the Black Sea Straits... 1999: 422]. The fate of the Conference was decided by a compromise Litvinov reached with the British⁴. Ultimately, the USSR secured an opportunity to bring its Black Sea Naval Fleet to the Mediterranean in times of peace and impose severe restrictions on the possibility for non-Black Sea nations to deploy their vessels in the Black Sea.

Meanwhile, Stalin was not perfectly content with the Montreux Convention, accusing in his usual manner the diplomats of “excessive flexibility”⁵. In a mere three years, Stalin’s discontent over the matter would seriously affect USSR-Turkey relations. In October, Tevfik Rüştü Aras,⁶ at the instruction of Prime Minister İsmet İnönü, made a proposal to Litvinov that the sides conclude a bilateral Pact according to which the USSR would be obligated to provide assistance to Turkey in the defense of its Anatolia coastline and the Straits, while Turkey would be committed to closing the Straits in the event that the USSR was attacked⁷. However, the promising proposal proved to be unrealizable due to staunch opposition from the UK [İşçi, 2020a: 749–750].

The diplomatic blitz in Montreux exposed the very essence of the controversy between Moscow and Ankara. While it was a matter of paramount importance for Moscow to close the Black Sea to non-regional powers, whereby an “exclusive partnership” with Turkey was regarded by Moscow as the primary vehicle to that purpose, for the

¹ RGASPI, f. 17, ser. 166, d. 559, sh. 86.

² Foreign Policy Archive of the RF, f. 59, ser. 1, b. 217, d. 1565, sh. 1–5.

³ RGASPI, f. 558, ser. 11, d. 214, sh. 23.

⁴ RGASPI, f. 558, ser. 11, d. 214, sh. 11–12.

⁵ RGASPI, f. 558, ser. 11, d. 214, sh. 18.

⁶ Since 1920 – Ambassador of the Turkish Republic in Moscow, in 1925–1938 – Turkish Minister of Foreign Affairs.

⁷ RGASPI, f. 17, ser. 166, d. 566, sh. 79.

Turkey's leadership, which was seeking to rely on the UK to leverage its vulnerability in the Mediterranean, it was necessary to strike a balance between Moscow and London [İşçi, 2020a: 749–750].

In the wake of the Munich settlement (September, 1938), when the pressure exerted by Nazi Germany on the closest geopolitical circle of the USSR was very keenly felt, work to step up Moscow's efforts to fortify its security zone got underway, which in the spring of 1939 acquired a systematic nature.

The Soviet leadership was concerned about the methods used by Hitler with respect to Austria, Czechoslovakia, Danzig, and Memel (renamed to Klaipeda in 1945), and on March 28, 1939 Litvinov handed over to the representatives of Estonia and Latvia in Moscow a non-public declaration – a kind of a unilateral guarantee for the defense of the Baltic states on behalf of the USSR [Dullin, 2019: 334]. It stated that the USSR could not stand on the sidelines in view of the growing economic and political influence being exerted by Germany, let alone the territorial concessions being made in its favor [Statement made by Litvinov to August Rei on March 28, 1939, Documents of Foreign Policy, Vol. XXI, b. 1, p. 233; record of the conversation between Litvinov and Latvian Ambassador Frīdrihs Kociņš. Ibid: 232]. A similar warning was issued to Romania: “We cannot stand idly as powerless spectators allowing =aggressive state(s) to dominate in Romania and watch while control points in close proximity to our frontiers, or at Black Sea ports are being created” [Litvinov to Stalin, March 27, 1939, Ibid.: 230].

On April 14, 1939, talks with the UK and France got underway concerning potentially providing assistance to the Eastern European states located between the Baltic and Black Seas in the event of any aggression by Germany. At the same time, the Politburo was convinced of the expediency of having a separate agreement with the participation of Turkey (an appropriate request was forwarded by Molotov to İnönü on April 15, 1939) [Documents of Foreign Policy, Vol. XXI, b. 1: 278–279]. On April 21, 1939, the Kremlin hosted a meeting attended by Joseph Stalin, Vyacheslav Molotov, Anastas Mikoyan, Lazar Kaganovich, Kliment Voroshilov, Maxim Litvinov, Deputy People's Commissar for Foreign Affairs Vladimir Potemkin, Ambassador Plenipotentiary in the UK Ivan Maysky, Ambassador Plenipotentiary in Germany Alexey Merekalov, and Counsellor of the Russian Embassy in France Krapiventsev, during which the “desirability of an alliance” with the Western democracies was addressed. The topic of the Straits was also discussed at the meeting, as was Vladimir Potemkin's visit to Ankara with a view of feeling out Turkey's position regarding the Pact [Maysky, 2006: 382]. Litvinov treated the prospects for the Soviet diplomatic onslaught with excessive optimism: “It is impossible to stop the aggression in Europe without us” and “the later they appeal for our assistance, the more dear the price they will have to pay us”, he wrote to Alexey Merekalov on April 4, 1939 [Documents of Foreign Policy... 1992: 252–253].

The results of Potemkin's visit to Ankara seemingly corroborated the optimistic outlook of the Soviet People's Commissariat for Foreign Affairs. However, while Moscow was unsuccessful in trying to negotiate an agreement with the UK and France, but (to their surprise) successful in striking a deal with Germany, Turkey advanced far ahead in its talks with the “Western democracies”, which had a direct impact on the progress of the USSR-Turkey negotiations in Moscow (September 22 – October 18,

1939). Turkey's Minister of Foreign Affairs Şükrü Saracoğlu's (in 1942–1946 he was also Prime Minister of Turkey) visit to Moscow took place amid a diplomatic blitz linked to the second visit to Moscow by Joachim Ribbentrop on September 27–29, 1939, the talks with the Latvians (September 28, 1939), and somewhat later, in October, 1939 with the Finns. Efforts to complete the building of a Soviet security zone along the perimeter of its western and southern frontiers, while not always successful, were forging ahead.

The People's Commissariat for Foreign Affairs had taken his preparation for his talks with Saracoğlu very seriously. He believed that “Turkey's government considered it feasible to enter into a USSR-Turkey Mutual Assistance Pact in the Black Sea and the Straits area, as well as in the Balkans”. In the wake of the “betrayal committed by the UK and France with respect to Poland, or their powerlessness to provide any realistic assistance, perhaps it might not be difficult to convince the Turks of the fact that instead of indefinite and non-formalized mutual assistance obligations declared by Turkey, the UK and France, Turkey would be much better off yielding preference to the more solid mutual assistance guarantees that bound Turkey and the USSR”¹.

According to the Middle East and Legal Department of the People's Commissariat of Foreign Affairs, “it was appropriate to use the talks for the purpose of neutralizing certain tough and restrictive provisions of the Convention on the Straits regime dated July 20, 1936, i.e. to offer to the Turks, if articles 20 and 21 of the Convention were amended, settling the questions related to the passage through the Straits of vessels owned by non-regional states “by way of consultation with the USSR”². After a preliminary conversation between Saracoğlu, Stalin, and Molotov (October 1, 1939), three rounds of USSR-Turkey talks took place (on October 9, 13 and 16, 1939), as well as a conversation between Saracoğlu and Voroshilov.

Over the course of the first round, Molotov explained to Turkey's Minister of Foreign Affairs “the substantial changes” in the USSR's policies related to the conclusion of a treaty with Germany (“the talks we had held for a protracted period showed that the UK and France did not intend to make a pact, it was all a game for them”, they “had been trying to drive a wedge between us and Germany”, “this would have meant a tremendous war – a world war”) In the end, Molotov raises the question of a so-called “pro-USSR clause in connection with the tripartite agreement Turkey – the UK – France” (“Turkey will never be at war with the USSR, such a pro-USSR clause has already been formulated”, was Saracoğlu's response to this)³.

During the second round, on October 13, 1939, Molotov and Saracoğlu discussed in a fairly constructive way the contents of a prospective USSR-Turkey agreement. Saracoğlu explained the essence of Turkey's stance: “Turkey neither wants to lose the UK, nor the USSR”, “the goal of the USSR-Turkey and UK-Turkey pacts is to create a

¹ Archive of Foreign Policy of the RF, f. 6, ser. 1, f. 17, d. 177, sh. 85–86.

² Archive of Foreign Policy of the RF, f. 6, ser. 1, f. 17, d. 177, sh. 80, 83.

³ Archive of Foreign Policy of the RF, f. 6, ser. 1, f. 17, d. 177, sh. 4 and further.

bridge of sorts. At the end of their conversation, Molotov “on a tentative basis” raised the question on the Straits regime, which made Saracoğlu feel nervous¹.

The third round (preceded by a meeting between Saracoğlu and Voroshilov) was dedicated entirely to the Straits. According to Molotov, Moscow was first and foremost interested in the issue concerning the Straits and “formulated a concrete proposal, the endorsement of which was to be a precondition for the conclusion of a Mutual Assistance Pact” (it was a question of coordinated actions of the two powers with respect to the use of Articles 20 and 21 of the Montreux Convention and, with this in mind, it was proposed to hold additional special talks on the matter)². This proposal was met with a harsh reaction on behalf of Saracoğlu: “I am in Moscow not to discuss the issue regarding the Straits”, “the whole world knows that the problem of the Straits was the problem of Tsarist imperialism”. Molotov gives a repartee: “Not only for me, but also for Comrade Stalin and the Soviet government, it was totally unexpected to see such opposition from Saracoğlu”. “I also did not expect, when I was on my way here, to see this question raised again”, replied the Turkish Minister of Foreign Affairs. This was the final note of negotiations³.

On October 18, 1939, the Anglo-French-Turkish Mutual Assistance Treaty was signed. As Onur İşçi writes, having received from the British both military equipment and weaponry, as well as a substantial gold loan, Turkey also secured an agreement that was fully in line with its security interests and foreign policy objectives. “Turkey would only engage in a conflict if it was subjected to an attack; whereas if Turkey’s allies were attacked, it was only obligated to maintain a favorable neutrality” [İşçi, 2019: 68]. The reaction of Soviet diplomats to that event was rather pessimistic. As was reported to Molotov by the Soviet Ambassador in Ankara, if the British and French tried to bring their military and auxiliary vessels loaded with troops and defense material through the Straits into the Black Sea, “there is no doubt whatsoever that the Turks would make any concessions necessary to suit the British and the French in that matter” [Documents of Foreign Policy... 1992: 268].

The situation around USSR-Turkey relations reached its boiling point after the commencement of the “Winter War” with Finland, during which the UK and France were actively engaged in devising plans to attack the USSR, including aerial bombing of the major oil industry centers in the Caucasus, while Turkey’s government behaved in a very ambiguous way, made evident in French diplomatic documents that were willingly published by the Germans after they defeated France⁴.

¹ Archive of Foreign Policy of the RF, f. 6, ser. 1, f. 17, d. 177, sh. 39–40.

² See for details: Archive of Foreign Policy of the RF, f. 6, ser. 1, f. 17, d. 177, sh. 40. Protocol on the forthcoming negotiations between the USSR and Turkey over the application of the Convention on the Straits regime. See: Archive of Foreign Policy of the RF, f. 6, ser. 1, f. 17, d. 177, sh. 60. The People’s Commissariat for Foreign Affairs also compiled a draft Protocol on the Straits regime, which envisaged consultations between the two powers on the issue of third nations’ military vessels passage through the Straits and the Black Sea during peacetime and wartime. See: Archive of Foreign Policy of the RF, f. 6, ser. 1, f. 17, d. 178, sh. 43.

³ Archive of Foreign Policy of the RF, f. 6, ser. 1, f. 17, d. 177, sh. 48–49, 57.

⁴ For more on the so-called Massigli case see: [İşçi, 2020b].

Following Hitler's forces invasion of the USSR, on June 25, 1941, Turkey announced its neutrality, which it tried to observe despite strong pressure exerted on it by Germany. Turkey's neutrality was favorable to the Soviet side. During a meeting between Joseph Stalin and Anthony Eden in December, 1941, Stalin suggested that Turkey be rewarded by being provided, as compensation for the neutrality of Dodecanese, with an area populated by Turks in Bulgaria, south of a Burgas. In addition, “it would be useful to transfer to Turkey some of the Aegean Sea islands that block exit from its primary ports” [Documents of Foreign Policy... 2000: 502].

At the Tehran Conference, the issue regarding the Straits was discussed at the initiative of the British side. According to Winston Churchill, the UK had no objection to Russia being provided with an access to warm seas. In response, Joseph Stalin noted that for this purpose a review of the regime governing the Straits needed to be conducted: “Such a vast nation has found itself locked within the Black Sea... If now the British are not willing to stifle Russia, then it is necessary that they help us to ease the Straits regime” [The Soviet Union at International Conferences... 1978: 141]. During Churchill and Eden's visit to Moscow in October, 1944, in a conversation with them, Stalin again returned to this question and received reassurances from Churchill that the British favorably assessed the idea of revising the Straits regime [The Soviet Union at International Conferences... 1979: 201]. At the Yalta Conference, Stalin continued to press energetically for a revision of the Montreux Convention provisions: “This agreement is obsolete, it has outlived its usefulness. Turkey has the right to close the Straits when it so desires. It is necessary to change <...> the existing order at no detriment to Turkey's sovereignty” [The Soviet Union at International Conferences... 1979: 201–202].

In early February, 1945, Deputy People's Commissar for Foreign Affairs Sergey Kavtaradze and Russian Ambassador Plenipotentiary in Ankara Sergey Vinogradov generated a position paper, which then became the basis for talks on the draft of a new regime governing the functionality of the Straits. The draft submitted by them placed heavy emphasis on the historic experience of interaction between Russia and Turkey. In particular, the period spanned from the late 18th century until the first third of the 19th century (the 1799 and 1805 Constantinople Treaties of Alliance and, certainly, the 1833 Treaty of Hünkâr Iskelesi, which stipulated a closure of the Straits for military vessels of non-Black Sea states, while providing absolute freedom of such passage to Black Sea states).

This plan proposed to cancel the Montreux Convention and to consider the Black Sea, while continuing free navigation for merchant ships closed for the military vessels of non-Black Sea states whereas the military vessels of the Black Sea states should be granted full freedom in navigating from the Black Sea into the Mediterranean and backwards. The draft envisaged that the USSR and Turkey (or the Conference of the Black Sea States) would be entitled to establish through a bilateral accord a mandatory procedure for governing the Straits regime to be followed by all nations. It was also contemplated that the USSR (or, as an alternative position, all of the Black Sea states) would be granted the right to control how new regime would be applied, alongside Turkey. With the view of implementing the above proposals, the US and the UK were ex-

pected to accept the specific status of the Black Sea as a closed water zone and recommend that Turkey's government agree to the provision of naval and air bases in the Straits to the Soviet Union.

As it was stressed by Kavtaradze and Vinogradov, "the most preferred settlement of the issue for the USSR would be a combination of a bilateral USSR-Turkey Treaty on the Straits backed by real guarantees of its implementation and a treaty among three great Allied Powers that would stipulate non-interference of the UK and the US into the above bilateral USSR-Turkey Treaty"¹.

In March of 1945, Vyacheslav Molotov declared to Turkey's Ambassador in Moscow Selim Rauf Sarper (in 1944–1946)² that the Soviet government wanted to denounce the Soviet-Turkish Treaty of Friendship and Neutrality of 1925, as it was no longer in conformity with the new environment and was in need of revisions. The Ambassador was not taken aback by such statement and instead, within two months, he and the Prime Minister Mehmet Şükrü Saracoğlu explored an optimal strategy for Turkey in this matter, all the while being in consultation with Vinogradov³ [İşçi, 2023: 627, 632]. On June 7 and 19 of 1945, Turkey's Ambassador paid two visits to Vyacheslav Molotov to discuss the draft of the new Treaty, but was met with a cool welcome. Molotov stated that in order to win the USSR's friendship, Turkey must return the eastern vilayets to the USSR, "which had been taken away from us by you, when we withdrew from the war in 1918 in a weakened state". He also requested that the USSR be provided with an opportunity to keep its military bases at the Straits. Sarper was not prepared for such a turn of events. The Turks vigorously opposed the Soviet bases at the Straits during peacetime and were averse to raising the territorial question. The talks were put "on hold" again⁴.

At the July 22, 1945 Potsdam Conference, the Soviet Union requested that the Straits regime be changed and issued its territorial claims to Turkey, demanding that the latter return Kars, Artvin, and Ardahan to the Georgian and Armenian Soviet Socialist Republics. Truman and Churchill essentially expressed their formal agreement to the amendment of the Montreux Convention, however, their position called for free navigation through the Straits, which ran counter to the interests of Moscow. During negotiations in Potsdam the following day, Churchill expressed confidence that Turkey would never agree to Russian bases on the Straits. In response, Stalin said:

"The stance of such a big state as Russia with respect to the Straits has tremendous importance. The Montreux Convention has been entirely directed against Russia, and it is a Convention that is hostile to Russia. Turkey is being granted the right to close the Straits for our navigation not only in the event of war but also in the event that Turkey thinks that there is a threat of war. At the same time, Turkey has the liberty to decide when such a threat occurs. It is a totally impossible clause! Turkey may simply think

¹ Archive of Foreign Policy of the RF, Vyacheslav Molotov's Fund, ser. 7, f. 47, d. 761, sh. 1–19.

² Subsequently, in 1960–1962, Sarper, an ethnic Turk of Albanian descent, served as the Turkish Minister of Foreign Affairs.

³ Archive of Foreign Policy of the RF, f. 06, ser. 7, f. 47, d. 756, sh. 80–81.

⁴ Archive of Foreign Policy of the RF, f. 06, ser. 7, f. 47, d. 758, sh. 1–14.

that some kind of threat exists and then can close the Straits at any time. We, the Russians, have just as many rights or even fewer rights than the Japanese Emperor with regard to those Straits. It is ridiculous, but it is a fact. It follows that a small state backed by the UK holds a large state by the throat and refuses to give any passage to it. It might be imagined what a fuss would be raised in the UK if a similar agreement was in place in relation to the Gibraltar, or in America, if such an agreement existed in relation to the Panama Canal. Hence, the question about the possibility of free passage back and forth for our ships needs to be ensured. But, as Turkey is weak, and it cannot defend the possibility of free passage itself, in the event of any complications we need to have some sort of guarantee that this freedom of passage will be secured <...> You believe that naval bases at the Straits are unacceptable. All right, then give us another base, where the Russian Fleet can be repaired, equipped, and where it can protect the rights of Russia, along with those of our allies. That's how things stand. But, to leave things as they are now, is ridiculous. That's it for me"¹.

On August 7, the Soviet government sent a note to the government of the UK, the US, and Turkey containing its views with respect to the planned Straits regime. It was proposed that the Straits be open for the passage of all merchant vessels of all states; that they be open for the passage of military vessels of the Black Sea states; that the passage through the Straits of military vessels of non-Black Sea states be banned, with the exception of special occurrences; that the establishment of the Straits regime be in the competency of Turkey and other Black Sea states; and, that Turkey and the USSR jointly manage the common defense of the Straits for the purpose of preventing their use by other nations in pursuit of hostile objectives [Foreign Policy of the USSR, Vol. VI, 1947: 458–460]. Having solicited US support, Turkey rejected the USSR's proposals [İşçi, 2023: 642]. On September 24, 1946, a second note by the Soviet government was issued, in which Turkey's government was accused of breaking the Montreux Convention during wartime and again the ideas of joint defense of the Straits and the establishment of a new regime at the Conference of the Black Sea States were put forward [Russia and the Black Sea Straits, 1999: 480]. The territorial issue and the question about the bases were not raised in the note, which testified to a serious bluff element in Moscow's position request. In the reciprocal notes, the US and the UK reaffirmed their agreement to the convocation of a new Conference on the Straits regime, meanwhile Turkey continued to decline the Soviet claims.

Thus, by late 1946 all attempts made by the USSR to alter the Straits regime ended in failure, and the Montreux Convention provisions remain in their frozen state even today [Sotnichenko, 2010: 227]. Turkey, frightened by the USSR's claims, embarked on a course to join a Western military alliance, which eventually led to its admission into the NATO. The pressure exerted by the USSR was perceived by Turkey through the prism of its historic antagonism with Russia (“The fear of a possible capture of the Straits by Russia was ingrained in the consciousness of all classes in Turkey”, the US Ambassador observed². Turkey's track for pursuing diplomacy with the Soviet Union

¹ RGASPI, f. 558, ser. 11, d. 268, sh. 20.

² FRUS, 1943, Vol. IV, doc. 1120.

thus began its long journey of alienation and mutual circumspection. As it was stated in the instructions to the USSR Ambassador in Turkey on March 29, 1948, “taking into account that the policy pursued by Turkey’s current government leads to the transformation of the country into a UK-US military foothold against the USSR, the USSR Embassy in Turkey should not display any initiative at trying to improve relations with Turkey”¹.

Post factum, the Soviet leaders – Molotov and Khrushchev – assessed the draft of a USSR-Turkey condominium over the Straits as a serious political error by Stalin (“it was an untimely, unrealizable plan” [Chyev, 2000: 52]. Khrushchev, in his reminiscences about the Soviet demarche regarding the Straits in February, 1945, said with irony to the participants in the June Plenary Meeting of the CPSU Central Committee, in 1957: “Why don’t we draft a note, and just like that they’ll give us the Dardanelles. Who would be that stupid? The Dardanelles are not Turkey, there is an entire assembly of states located there..., we have lost a friendly Turkey...”².

A formal NATO member

The situation began to change only after Stalin’s death. New approaches toward positioning the USSR in the international arena were formed very rapidly in those days. Already in March, 1953, a search for solutions of the key security issues in Asia, primarily regarding the Korean peninsula, was in progress. In April-May, the Ministry of Foreign Affairs, in close collaboration with the CPSU Presidium, issued a list of new proposals on the German issue, while almost simultaneously Soviet diplomats carried out large-scale initiatives with regard to Iran and Turkey in order to boost relations with their Eastern neighbors.

On May 30th, 1953, Vyacheslav Molotov made an oral declaration to Turkey’s Ambassador, which stated: “For the sake of maintaining good-neighborly relations and consolidating peace and security, the governments of Armenia and Georgia deemed it conceivable to abandon their territorial claims against Turkey. As far as the issue about the Straits is concerned, the Soviet Government has revised its previous stance regarding this question, and believes it is possible to ensure the USSR security on the side of the Straits, under such conditions that are equally acceptable for the USSR and Turkey. Thus, the Soviet government declares that the Soviet Union has no territorial claims against Turkey” [History Essays of the Ministry of Foreign Affairs, 2002: 377].

It seemed that after such reconciliatory gestures, a full normalization of relations between Moscow and Ankara would ensure automatically. However, the clashes of interests of the two powers in the Middle East – during the 1957 Syrian crisis, and especially the 1958 Middle East – twice led to a brinkmanship situation in USSR-Turkey relations [Naumkin, 2008; Skorospelov, 2022a; Skorospelov, 2022b]. And so, having

¹ RGASPI, f. 17, ser. 162, d. 39, sh. 41.

² Russian State Archive of Contemporary History, Moscow, Russia (RGANI), f. 2, ser. 1, d. 161, sh. 223–224.

received data at the height of the Middle East crisis to the effect that the landing of the US and British troops in Lebanon and Jordan was a preparatory phase for a subsequent military attack against the United Arab Republic (UAR) and Iraq, and that Turkey, assisted by other Baghdad Pact nations¹, would take the initiative by unleashing military aggression, the USSR decided to hold large-scale military exercises. Their aim was to deter Turkey from inflicting damage upon Iraq and the Syrian area of the UAR. Alongside measures intended to produce a strategic deterrent effect, the KGB and GRU were engaged in the launching of a series of “special-designation actions” to destabilize US allies, including with the intense involvement of the “Kurdish factor”, an extremely painful element for Turkey [Serov, 2017: 545]. The Soviet Ambassador in Ankara, in his talks with the Turkish leaders, spoke about an inevitable major war in the event of Turkey’s intervention in Iraq².

In the wake of the 1958 crisis, the barrier, which consisted of a system of military alliances formed to stave off the Soviet Union in the south, was severely undermined. The Turks and Iranians, as Khrushchev put it poignantly in a conversation with Mao Zedong, “feared us as the devil feared holy water”³. The time had come for diplomacy. The first one who showed signs of giving in to the pressure was the Shah of Iran, who had been seriously frightened by the 1958 Middle East crisis. As a result of a three-year-long diplomatic marathon (talks were procrastinated because of stiff British-American pressure on the Shah), in February, 1962, Iran decided not to allow the deployment of any foreign missile bases on its territory. A similar scenario was followed in the development of the situation around Turkey, although the talks with Ankara moved along with greater difficulty. In June, 1960, in the aftermath of a military coup in Turkey, when the pro-American government headed by Adnan Menderes was overthrown, Soviet leader Nikita Khrushchev sent to Chairman of the National Union Committee Cemal Gürsel a personal message in which it was suggested that Turkey adopt a neutral stance. The offer was rejected⁴.

The situation changed only upon the commencement of the Cyprus crisis in 1963. Turkey was determined to thwart the unification of Cyprus and Greece, even if it meant deploying military force. In June, 1964, Turkish troops landed in Cyprus. The magnitude of the conflict was vividly illustrated by the airborne military operation. On August 8, the positions of Greek forces were subjected to aerial bombardment by 34 jet-propelled aircraft of the Turkish Air Force, and on August 9 an aerial attack was conducted with 64 aircraft⁵. Interestingly, there was now an ongoing military and political conflict between two North Atlantic Treaty Organization member-states, which subjected Turkey to veiled, but intense pressure from the US.

¹ As for Iraq, after the overthrow of monarchy on July 14, it ceased to participate in the Baghdad Pact operations, and on March 24, 1959, Iraq formally withdrew from it (all the Pact bodies were moved to Ankara back in 1958) [Annual of the Great Soviet Encyclopedia... 1959: 461].

² Foreign Relations of the United States Series (FRUS), 1958–60, vol. XII, p. 583, No. 1.

³ RGANI, f. 52, ser. 1, d. 498, sh. 131.

⁴ Archive of Foreign Policy of the RF, f. Ref. on Turkey, ser. 76, folder 11, d. 359, sh. 5.

⁵ Archive of Foreign Policy of the RF, f. Ref. on Turkey, ser. 76, folder 11, d. 358, sh. 48.

Under such circumstances, the USSR Embassy began witnessing a growing desire on behalf of Turkey to garner support from Moscow on the Cyprus issue. Soviet Ambassador Nikolay Ryzhkov reported to the Center on October 24: "Favorable objective prerequisites are being shaped for invigorating our work in Turkey, while the prospects for USSR-Turkey relations will depend on our stance on the Cyprus matter"¹. In November, 1964, during the Turkish Foreign Minister Feridun Cemal Erkin's visit to Moscow, he made an attempt to solicit such support. On November 5, Gromyko stated to Erkin that the USSR was prepared to make a public declaration in favor of the federative framework in Cyprus [and against the unification], "bearing in mind that the Turkish side would make a step forward to meet our wishes". This implied that Turkey was to refuse to participate in the NATO multilateral nuclear forces (as it had been previously done by Norway) and refuse to allow foreign states to deploy their missile bases on the Turkish territory (as had been done by Iran)². Erkin replied to this by saying that Turkey had already made the decision not to participate in the NATO multilateral nuclear forces, and on December 24, he declared to the Soviet Ambassador that Turkey's government intended to resolve the second issue in a positive way³. Effectively, Turkey adopted the Norwegian model of the NATO membership.

In May, 1965, the CPSU Presidium embarked on a "radical improvement of relations with Turkey". Reference was made to the three agreements reached between Andrey Gromyko and Feridun Cemal Erkin in November, 1964. At this time, the task ahead was to secure a reduction of Turkey's military activities within the NATO with a view to remove Turkey's divisions from the NATO command (as had been done by France, the Soviet Ministry of Foreign Affairs noted). "If the question cannot be resolved formally now, it would be possible to agree on the factual implementation of this measure", Gromyko's instructions said before his talks with the Turkey's leaders in May of 1965. With the aim of restoring "relations based on mutual understanding and trust" with Turkey, it was proposed to accelerate contacts with Turkish political and economic representatives, to bolster cooperation in the economic sphere (by developing large-scale hydro-energy and metallurgy projects and also by supplying oil and petroleum products to Turkey) etc. Turkey was regarded as a "gateway" to the Middle East. "When the US was bogged down in its aggressive policies in South-East Asia, the improvement of USSR-Turkey relations could be viewed, in addition to the further reinforcement of the Soviet Union's positions in the South Africa, Algeria, and Syria, as one of the most crucial foreign policy objectives of strategic importance"⁴.

The change in the nature of the USSR-Turkey relations made it possible to place on the agenda the question regarding the consolidation of the USSR's presence in the Mediterranean. That same month, it was decided to set up a Non-Standard Operational Mixed Squadron of the Black Sea Navy (the would-be 5th OPESK) to operate in the

¹ Archive of Foreign Policy of the RF, f. ref. on Turkey, ser. 76, folder 11, d. 358, sh. 57.

² Archive of Foreign Policy of the RF, f. ref. Turkey, ser. 76, folder 354, d. 12, sh. 46.

³ Ibid.

⁴ RGANI, f. 3, ser. 16, d. 694, sh. 100–112.

region. By 1965 the squadron consisted of 28 submarines, 24 surface vessels, and 37 auxiliary ships [Spirin, 2006: 102–103].

In December, 1975, Kosygin, who visited Ankara to participate in events marking the commissioning of the Iskenderun Iron and Steel Factory, which was built with the technical and economic support of the Soviet Union, assessed the interim results yielded by this policy in the following way: “Yes, Turkey is a member of the NATO, and its territory accommodates foreign bases. But, as I was reassured by Demirel¹, while being part of the alliance, they have not sacrificed their national interests in favor of the interests of that organization. Foreign bases are fully controlled by the Turkey’s authorities... During the present talks ... [the Turks] have confirmed their readiness to take any and all appropriate measures to provide for non-stop travel for Soviet commercial and combat ships passing through the Bosphorus and Dardanelles Straits” [Hirst, İşçi, 2020]. The first passage of the Black Sea Straits by the Soviet aircraft-carrying cruiser “Kiev” in July of 1976 [Spirin, 2006: 84] was evidence of this readiness.

The tendencies laid down in 1960–1970 in USSR-Turkey relations defined not only Soviet diplomatic tactics along the Turkish track for the short- and mid-term, but also the substance of the bilateral relations for the long haul. The Soviet stance envisaged a strategy to provide assistance to Turkey toward the development of its modern industrial potential, which bore its first fruit in the 1980-s. Even while retaining NATO membership, Turkey managed to maintain close cooperation with the USSR. Turkey’s government, while realizing the benefits of being engaged in cooperation with the USSR and the risks of any confrontation with it, pursued a policy of maintaining balance among the super powers.

* * *

Looking back at the history of Russia-Turkey relations, and throughout the Soviet period, we cannot help but be amazed by Georgy Chicherin’s foresight, which was on full display in his assessment of bilateral relations as set forth in his Memorandum of June 14, 1924. The Russia-Turkey model for interaction that was created with his active involvement proved to be surprisingly viable and sustainable; it has served as an example of how to build relations with other neighboring states in the 20th century, particularly, as we believe, with China (in the PRC it is called “back to back”)². Nevertheless, it should be noted that this model has proved it can function successfully under conditions when a stable balance of power exists. However, the “impunity” that was mentioned by People’s Commissar of Foreign Affairs Georgy Chicherin a century ago can still emerge and give rise to any number of geo-political temptations, which might again test the endurance of present-day Russia-Turkey relations.

¹ Süleyman Demirel was Prime Minister of Turkey at that time. Throughout 1993–2000, he was President of Turkey.

² For greater details, see: [Skorospelov, Naumkin, 2022].

REFERENCES

- Chyev F.I. (2000) Molotov: Poludержavnyj vlastelin [Molotov: the Semi-sovereign ruler]. Olma-Press, Moscow. (In Russian).
- Dokumenty vneshnej politiki SSSR*. T. III. 1 iyulya 1920 g. – 18 marta 1921 g., T. VI, 1947 (1959) [Documents of Foreign Policy of the USSR]. Vol. III. July 1, 1920 – March 18, 1921. Vol. VI, 1947. Gospolitizdat, Moscow. (In Russian).
- Dokumenty vneshnej politiki SSSR*. T. XIX. (1974) [Documents of Foreign Policy of the USSR]. Vol. XIX. Gospolitizdat, Moscow. (In Russian).
- Dokumenty vneshnej politiki SSSR*. T. XXI–XXII. 1939. Kn. 1. Yanvar'-avgust. (1992) [Documents of Foreign Policy of the USSR]. Vol. XXI–XXII. 1939. Book 2. January–August. Mezhdunarodnye otnosheniya, Moscow. (In Russian).
- Dokumenty vneshnej politiki SSSR*. T. XXIV. 22 iyunya 1941 g. – 1 yanvarya 1942 g. (2000) [Documents of Foreign Policy of the USSR]. Vol. XXIV. June 22, 1941 – January 1, 1942. Mezhdunarodnye otnosheniya, Moscow. (In Russian).
- Dullin S. (2019) *Uplotnenie granic. K istokam sovetskoj politiki. 1920 – 1940-e gg.* [La frontière épaisse. Aux origines des politiques soviétiques 1920–1940]. Novoe literaturnoe obozrenie, Moscow. (In Russian).
- Ezhгодnik Bol'shoj Sovetskoj Enciklopedii* (1959) [Annual of the Great Soviet Encyclopedia]. Soviet Encyclopedia, Moscow. (In Russian).
- Finkel C. (2005) *Osman's dream: the story of the Ottoman Empire, 1300–1923*. John Murray, London.
- Gasratian M.A., Moiseev P.P. (1981) *SSSR i Turciya, 1917–1979*. [USSR & Turkey, 1917–1979]. Eds: M.A. Gasratian, P.P. Moiseev. Nauka, Moscow. (In Russian).
- Hirst S., İşçi O. (2020) Smokestacks and Pipelines: Russian-Turkish Relations and the Persistence of Economic Development. *Diplomatic History*, 44(5), pp. 834–859.
- İşçi O. (2014) *Russophobic Neutrality: Turkish Diplomacy, 1936–1945*. PhD Thesis. Washington.
- İşçi O. (2019) *Turkey and the Soviet Union During World War II. Diplomacy, Discord and International Relations*. I.B. Tauris, London.
- İşçi O. (2020a) Yardstick of Friendship: Soviet-Turkish Relations and the Montreux Convention of 1936. *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, 21(4), pp. 733–762.
- İşçi O. (2020b) The Massigli affair and its context: Turkish foreign policy after the Molotov–Ribbentrop pact. *Journal of Contemporary History*, 55(2), pp. 271–296.
- İşçi O. (2023) Turkey at the Crossroads: The Soviet Threat and Postwar Realignment, 1945–1946. *Diplomatic History*, 47(4), pp. 621–646.
- Kurat A.N. (2011) *Türkiye ve Rusya. XVIII. Yüzyıl Sonundan Kurtuluş Savaşına Kadar Türk-Rus İlişkileri (1798–1919)*. Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- Müderrişoğlu A. (2013) *Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları*. AKDTYK Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara.
- Maysky I.M. (2006) *Dnevnik diplomata. Kn. 1. 1934 – 3 sentyabrya 1939*. [Diary of a Diplomat]. Book 1. 1934 – September 3, 1939. Nauka, Moscow. (In Russian).
- Naumkin V.V. (2008) *Dva krizisnyh goda na Blizhnem Vostoke. Vostok (Oriens)*. [Two Crisis Years in the Middle East. Vostok (Oriens)], 6, pp. 5–17. (In Russian).
- Rossiia i chernomorskie proliivy. XVIII–XX stoletiya* (1999) [Russia and the Black Sea Straits. 18th – 20th Centuries]. Mezhdunarodnye otnosheniya, Moscow. (In Russian).

Sbornik dejstvuyushchih dogovorov, soglashenij i konvencij, zaklyuchennyh s inostran-nymi gosudarstvami. Vyp. I. Dejstvuyushchie dogovory, soglasheniya i konvencii, vstupivshie v silu do 1-go yanvarya 1924 goda. (1924) [Collection of current treaties, agreements and conventions with foreign states. Issue I. Current treaties, agreements and conventions that entered into force before January 1, 1924]. People. Commissariat for Foreign Affairs of the USSR; Comp. A.V. Sabanin, M.M. Voskresensky. Moscow, 1924. (In Russian). URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/134320-sbornik-deystvuyushchih-dogovor-ov-soglasheniy-i-konvenciy-zaklyuchennyh-s-inostrannymi-gosudarstvami-vyp-i> (accessed: 08.08.2024).

Sbornik dejstvuyushchih dogovorov, soglashenij i konvencij, zaklyuchennyh s inostrannymi gosudarstvami. Vyp. III. Dejstvuyushchie dogovory, soglasheniya i konvencii, vstupivshie v silu mezdu 1 yanvarya 1925 goda i 1 maya 1926 goda (1927) [Collection of current treaties, agreements and conventions with foreign states. Issue III. Current treaties, agreements and conventions that entered into force before January 1, 1925 and May 1, 1926]. People. Commissariat for Foreign Affairs of the USSR; Comp. A.V. Sabanin, A.G. Shakhov. Moscow: Litizdat of the People's Commissariat for Foreign Affairs, 1927. (In Russian). URL: <https://docs.historyrussia.org/ru/nodes/136246-sbornik-deystvuyushchih-dogovorov-soglasheniy-i-konvenciy-zaklyuchennyh-s-inostrannymi-gosudarstvami-vyp-iii> (accessed: 08.08.2024).

Serov I.A. (2017) *Zapiski iz chemodana*. [Notes from a Suitcase]. Prosveschenie, Moscow. (In Russian).

Skorospelov P.P. (2022 a) “*Osobyj sposob osushchestvleniya vneshnej politiki putem ugrozy vojnoj imperialistam*”. *Voenno-politicheskaya deyatel'nost' Prezidiuma CK pri N.S. Hrushcheve (1953–1964)*. [“A Special Form of Making Foreign Policy by the Threat of War to Imperialists”. A Case Study of Military-Political Activity of Central Committee Presidium under N.S. Khrushchev, 1954–1964]. Part 1. Vostok (Oriens). 2022(1), 2, pp. 9–28. (In Russian).

Skorospelov P.P. (2022b) “*Osobyj sposob osushchestvleniya vneshnej politiki putem ugrozy vojnoj imperialistam*”. *Voenno-politicheskaya deyatel'nost' Prezidiuma CK pri N.S. Hrushcheve (1953–1964)*. Chast' 2. [“A Special Form of Making Foreign Policy by the Threat of War to Imperialists”. A Case Study of Military-Political Activity of Central Committee Presidium under N.S. Khrushchev, 1954–1964]. Part 2. Vostok (Oriens). 2022(2), 3, pp. 6–30. (In Russian).

Skorospelov P.P., Naumkin V.V. (2022) “*Silam socializma vygodno, chtoby amerikancy pokrepche zavyazli v Yugo-Vostochnoj Azii*”. *Prezidium CK KPSS i opredelenie strategicheskoy linii SSSR vo Vtoroj indokitajskoj vojne v 1965 godu*. [“It Is Favorable to the Forces of Socialism to Keep the Americans in South-East Asia Longer”. The Presidium of the CPSU Central Committee in the Determination of the Strategic Line of the USSR in the Second Indochina War of 1965]. Vostok (Oriens). 2022, 6, pp. 6–28. (In Russian).

Sovetskij Soyuz na mezhdunarodnyh konferenciyah perioda Velikoj Otechestvennoj vojny. T. II. Tegeranskaya konferenciya rukovoditelej trekh soyuznyh derzhav – SSSR, SSHA i Velikobritanii (28 noyabrya – 1 dekabrya 1943 g.) (1978) [The Soviet Union at international conferences during the Great Patriotic War. Vol. II. Tehran Conference of the leaders of the three Allied Powers – the USSR, the USA and the UK (November 28 – December 1, 1943)]. Collection of Documents. Ministry of Foreign Affairs of the USSR. Gospolitizdat, Moscow. (In Russian).

Sovetskij Soyuz na mezhdunarodnyh konferenciyah perioda Velikoj Otechestvennoj vojny. T. IV. Krymskaya konferenciya rukovoditelej trekh soyuznyh derzhav – SSSR, SSHA i Velikobritanii (4–11 fevralya 1945 g.) (1979) [The Soviet Union at international conferences during the Great Patriotic War. Vol. IV. The Crimean Conference of the leaders of the three Allied

Powers – the USSR, the USA and the UK (February 4–11, 1945)]. Collection of Documents. Ministry of Foreign Affairs of the USSR. Gospolitizdat, Moscow. (In Russian).

Sotnichenko A.A. (2010) Prolog “Holodnoj vojny”. Turecko-sovetskie protivorechiya v 1945–1950 gg. v usloviyah formirovaniya Yaltinskoj sistemy mezhdunarodnyh otnoshenij. [Prologue to the Cold War. Turkish-Soviet Controversies in 1945–1950 during the Formation of the Yalta International Relations System]. *Proceedings of the History Faculty of Saint Petersburg State University*, 2, pp. 218–234. (In Russian).

Spirin A.N. *Rol' Chernomorskogo flota v zashchite nacional'nyh interesov SSSR/Rossii v bassejne Sredizemnogo morya (vtoraya polovina HKH v.)* (2006) [The Role of the Black Sea Fleet in the Protection of the USSR/Russia's National Interests in the Mediterranean Sea Basin (Second Half of the 20th Century)]. PhD Thesis. Moscow. (In Russian).

Stefanos Y. (2000) *Kurtuluş Savaşında Türk-Sovyet İlişkileri (1917–1923)*. Boyut Yayın Grubu, İstanbul.

Torkunov A.V. (2002) *Ocherki istorii MID. T. 2. 1917–2002 gg.* [Essays on the History of the Ministry of Foreign Affairs. Vol. 2. 1917–2002]. Ed. by A.V. Torkunov. OLMA-Press, Moscow. (In Russian).

Vasiliev A.D. (2018) Missiya M.V. Frunze v Ankaru v arhivnyh dokumentah, ocenkah uchastnikov i issledovatelej [Mikhail V. Frunze's Mission to Ankara as Reflected in Archive Documents, References of the Participants, and Researchers]. *Journal of the Institute of Oriental Studies RAS*, 2, pp. 60–69. (In Russian).

Vneshnyaya politika SSSR. Sbornik dokumentov. T. VI (sentyabr' 1945 – fevral' 1947). Gospolitizdat, Moscow. (1947) [Foreign Policy of the USSR. Collection of Documents. Vol. VI (September 1945 – February 1947)]. Gospolitizdat, Moscow. (In Russian).

Zhukov K.A. (2012) Formirovanie predstavlenij ob Osmanskoj imperii v Rossii v XVIII – nachale XX v. [Images of the Ottoman Empire in Russia (from the 18th – to the Beginning of the 20th Century)]. *Moscow University Oriental Studies Bulletin*, 1, pp. 36–49. (In Russian).

Zhukov K.A. (2009) Nekotorye uzlovye momenty russko-tureckih otnoshenij v konce XVII – nachale XX vv. [Some landmarks in the course of the history of Russo-Turkish relations from the end of the 17th to the beginning of the 20th Century]. *Vestnik of Saint Petersburg University. Series 13. Asian Studies. African Studies*, 2, pp. 10–22. (In Russian).

УДК 327, 271

ЕВРОПА И КОНЕЦ СЁГУНАТА: «ОТКРЫТИЕ» ЯПОНИИ¹

© 2024 **НОСОВ Михаил Григорьевич**

Член-корреспондент РАН

Институт Европы РАН. 125009, Россия, Москва, Моховая ул., 11-3

E-mail: mikhailnosov@mail.ru

Поступила в редакцию 05.05.2024

Принята к публикации 02.07.2024

Аннотация. «Бакумацу» – название периода с 1853 по 1868 гг. в японской истории. Его можно перевести как «Конец бакуфу» (бакуфу – полевая ставка или правительство сёгуна) или «Конец сёгуната Токугавы». Японцы под нажимом со стороны США и стран Европы были вынуждены открыть страну для торговли и контактов, так как понимали, что не могут противостоять иностранцам в силу технологической и военной отсталости. «Открытие» страны проходило в условиях замешательства властей и при сопротивлении не только значительной части власти, но и народа, который сплотился под лозунгом «почитание императора и изгнание варваров» (сонно-дзёи). Это привело к военным столкновениям с иностранцами и террористическим актам, направленным против «варваров» и сторонников «открытия» страны. В результате было устранено традиционное для Японии формальное двоевластие, при котором власть по закону принадлежала императору в Киото, а страной управлял сёгунат династии Токугавы из Эдо. В 1868 г. сёгунат был упразднен, а власть перешла к 122-му императору Мейдзи. Столица была перенесена в Эдо, переименованный в Токио (Восточная столица).

¹ См. также предыдущие публикации: Носов М.Г. Иезуиты открывают Японию для Европы (1542–1597). Современная Европа, № 2, 2022. С. 176–192. DOI: 10.31857/S0201708322020139; Носов М.Г. Голландцы в Японии: первые 100 лет. Современная Европа, № 2, 2022. С. 198–207. DOI: 10.31857/S0201708322070166 EDN: kxsdb; Носов М.Г. Европейцы в Японии: от торговли к знаниям. Современная Европа, № 3, 2023. С. 164–177. DOI: 10.31857/S0201708323030142 EDN: bugbzo; Носов М.Г. Россия и Япония: начало трудного пути. Современная Европа, № 5, 2023. С. 178–189. DOI: 10.31857/S0201708323050145 EDN: yannyn; Носов М.Г. Россия и Япония: формирование образов. Современная Европа, № 1, 2024. С. 166–180. DOI: 10.31857/S0201708324010133.

США первыми «открыли» Японию, но главную роль в ее политической и экономической трансформации сыграли страны Европы. Президент М. Филлмор, инициатор экспедиции М. Перри, не был переизбран, а новый глава государства Ф. Пирс был занят разногласиями Юга и Севера. В 1861 г. началась Гражданская война в США, а главную роль во внешней политике Японии стали играть европейские страны – Британия, Франция, Нидерланды и Россия.

Ключевые слова: Европа, Япония, неравноправные договоры, Иогогама, сёгунат Токугавы, торговля

DOI: 10.31857/S0201708324040156

Победа Британии над Китаем в Первой опиумной войне 1842 г. заставила сёгунат всерьез задуматься о будущих угрозах. С одной стороны, раздавались призывы укрепить военную безопасность, с другой – обсуждался вопрос о необходимости отхода от политики самоизоляции. В 1844 г. голландское руководство фактории в Десиме отправилось из Нагасаки в Эдо, чтобы убедить сёгуната открыть страну. Оно опасалось, что из-за действий США и Британии Нидерланды потеряют монополию на торговлю с Японией. Однако правительство отказалось выйти из изоляции, несмотря на то что иностранные корабли стали чаще появляться вблизи островов Рюкю и заходить в гавань Нагасаки. В 1845 г. было создано новое управление береговой охраны, затребовано большое количество войск от местных князей, укреплены фортификационные сооружения в заливе Эдо. Страна начала подготовку к вторжению, но реальных возможностей для создания боеспособной армии и флота Япония не имела.

Отношения с внешним миром после «открытия» страны в 1853 г. и до реставрации Мейдзи в 1868 г., когда сёгунат был упразднен, развивались на фоне сложной внутривластной ситуации. Иностранное давление усугубило политический и экономический кризис. Как писал чиновник сёгуната и будущий министр флота Катцу Кайсю, «со дня появления Перри более десяти лет наша страна находилась в состоянии неопишуемого смятения. Правительство было слабым и беспомощным, не обладавшим волей для принятия решений» [Sansom, 1974: 237–238]. Взаимодействие Японии с западными государствами можно охарактеризовать как столкновение цивилизаций, каждая из которых имела высокий уровень социального развития, но отличалась разной степенью технического оснащения.

Ослабление власти сёгуната после «открытия» страны иностранцами привело к росту недовольства населения. Богатые юго-западные княжества увидели в этом возможность избавиться от власти сёгуната и получить большую автономию, к которой они стремились с начала правления рода Токугавы. До 1850-х гг. крестьяне, торговцы, ремесленники, самураи низких рангов не принимали активного участия в политической жизни, но экономические трудности изменили это. Купцы Эдо и Осаки благодаря слабости сёгуната получили шанс укрепить связи с мятежниками. В 1853 г. сложившаяся система управления начала разрушаться. Ситуация усугублялась тем, что американцы и европейцы в основном продолжали вести переговоры со слабевшим с каждым днем сёгунатом, а императорский двор превратился не

только в символ оппозиции, но и политическую основу движения, выступающего против «открытия» страны.

«Открытие» страны и создание договорной системы

8 июля 1853 г. в заливе Эдо появились четыре американских корабля, включая два колесных парохода. Они имели на борту 967 моряков и 61 пушку. Окутанный черным дымом паровой корабль, который без парусов шел с невиданной для японцев скоростью в 8–9 узлов (15–17 км в час), и направленные на форты Ураги пушки выстроившихся в одну линию кораблей свидетельствовали о серьезности намерений американцев и подчеркивали их техническое превосходство.

Командовавший эскадрой коммодор Мэтью Перри (1794–1858) отверг японское предложение следовать в Нагасаки. 17 июля он покинул залив, дав обещание через год вернуться с еще большим количеством кораблей. В письме президента США Милларда Филлмора (1800–1874) императору Японии¹, которое начиналось словами «мой дорогой и добрый друг», содержались требования: «открыть страну для дружественного торгового обмена; обеспечить гуманное отношение к американским морякам, потерпевшим кораблекрушение, и создать станции, обеспечивающие американские пароходы углем» [Adams, 1874: 108–109].

Впервые после неудачных монгольских вторжений в 1274 и 1281 гг. Япония столкнулась с прямой внешней угрозой. В 1853 г. к власти пришел Иэсада Токугава (1824–1858). Из-за состояния здоровья он не был готов руководить страной в критическое время. Сёгунат впервые за свою историю принял решение узнать мнение императорского двора и 276 даймё во главе княжеств о сложившейся ситуации. Им всем была отправлена копия письма президента США. Императорский двор потребовал изгнать американцев в случае их возвращения. Большинство даймё придерживалось аналогичной точки зрения. Только несколько князей предлагали открыть страну и использовать торговлю с иностранцами для укрепления обороноспособности, а затем изгнать иноземцев.

М. Перри снова появился в заливе Эдо 13 февраля 1854 г. с увеличенной вдвое эскадрой. В ходе переговоров коммодор обещал, что в случае необходимости может привести эскадру в сотню кораблей. Сёгунат решил частично удовлетворить требование иноземцев, гарантировал гуманное отношение к потерпевшим кораблекрушение морякам, готовность снабжать корабли водой и углем, но отказался начать торговлю с США. После долгих обсуждений японцы открыли для американских кораблей порты Симода и Хакодате. Канагавский договор был подписан 31 марта 1854 г. По словам американского историка Тайлера Деннета (1883–1949), «договор был не больше, чем конвенцией о помощи потерпевшим кораблекрушение» [Dennet, 1922: 269].

Подписанное соглашение не ущемляло суверенитет Японии и давало время на обдумывание, поскольку открытие американского консульства планировалось только через 18 месяцев после подписания. Статья XI гласила, что «правительство

¹ Американцы фактически адресовали письмо сёгуну, которого они считали императором.

Соединенных Штатов назначит консулов или агентов, имеющих право проживать в Симодэ, в любое время по истечении 18 месяцев со дня подписания сего договора при условии, что то или другое из двух правительств сочтет это необходимым [Gubbins, 1911: 222]. После подписания договора две попытки американцев начать торговлю не увенчались успехом.

12 августа 1853 г. в заливе Нагасаки появился русский корабль «Паллада» под командованием адмирала Ефимия Путятина (1803–1883). Японцы приняли письмо российского министра иностранных дел графа Карла Нессельроде (1780–1862), но дали понять, что их полномочия недостаточны для решения вопроса об установлении торговых отношений. Переговоры затягивались, поэтому Путятин направился сначала на Филиппины, а затем к берегам Кореи и российского Дальнего Востока. Он вернулся в Симоду только в декабре 1854 г., где был подписан «Трактат о торговле и границах» с Японией, который мало отличался от Канагавского договора. Ратификация состоялась в ноябре 1856 г.

Статья II трактата определяла границу двух государств между островами Итуруп и Уруп. «Весь остров Итуруп принадлежит Японии, а весь остров Уруп и прочие Курильские острова к северу составляют владения России, что касается Сахалина (Карафуто), то он остается неразделенным между Россией и Японией, как было до сего времени». Несмотря на то что, согласно статье III, Япония открывала порты Симодэ, Хакодате и Нагасаки, где «русские суда могут отныне исправлять свои повреждения, запастись водою, дровами, съестными припасами и другими потребностями, даже каменным углем, где его можно иметь и платить за все это золотою или серебряной монетою, а в случае недостатка денег заменяют их товарами из своего запаса», упоминания о торговле в трактате отсутствовали¹.

После подписания Симодского договора в 1855 г. Россия в августе 1859 г. попыталась решить вопрос принадлежности Сахалина. В Японию направилась русская эскадра под руководством генерал-губернатора Восточной Сибири Николая Муравьева-Сибирского (1809–1881), состоявшая из восьми кораблей. В донесении управляющему флотом и морским ведомством великому князю Константину Николаевичу он писал: «Мне прислано уполномочие для установления границы с Японией со стороны Сахалина. Я сам вызвался на это дело потому в особенности, чтобы оно окончилось без промедления, покуда англичане не водворились в Японии и не вздумали еще захватить уголок на Сахалине» [Барсуков, 1891: 672]. Российская сторона настаивала на передаче ей острова, а Япония предлагала разделить территорию по 50-му градусу северной широты. Однако попытка оказалась безуспешной. Россия, не имея серьезных коммерческих интересов в Японии, не проявляла активность на этом внешнеполитическом направлении до конца XIX в.

Британия была слишком занята Крымской войной и последствиями Первой опиумной войны и не считала приоритетным вопрос торговли с Японией. Министр

¹ Гримм Э. Сборник договоров и других документов по истории международных отношений на Дальнем Востоке (1842–1925). Москва. Изд. ин-та востоковедения. 1927. С. 52.

иностранных дел Джордж Вильерс (1800–1870), комментируя в 1852 г. новости о готовящейся американской экспедиции, информировал командующего Тихоокеанскими силами о том, что «правительство считает, что будет лучше предоставить этот эксперимент Соединенным Штатам, а в случае его успеха, правительство Ее величества сможет извлечь пользу из этого успеха» [Beasley, 1951: 93].

Однако за месяц до подписания Канагавского договора губернатор Гонконга Джон Боуринг (1792–1882) получил указание из Лондона начать переговоры с Японией об установлении отношений «в случае, если он сочтет, что есть шансы на успех этого предприятия». Губернатор возложил миссию на адмирала Джеймса Стирлинга (1791–1865). Договор с Японией был подписан в октябре 1854 г. Для англичан были открыты порты Нагасаки и Хакодате. Соглашение содержало пункт о «режиме наибольшего благоприятствования», что автоматически распространяло на Британию все пункты японо-американского договора.

В ноябре 1855 г. последний руководитель голландской фактории Донкер Куртис (1813–1879) подписал с японцами предварительное соглашение, а в январе 1856 г. был заключен договор о торговле. Первый пункт соглашения разрешал голландцам покидать остров Десима в любое время и без сопровождения, что положило конец их почти 230-летнему заключению. Второй пункт давал право на экстерриториальность. Франция подписала аналогичный договор с Японией только в 1858 г.

Вопреки первенству США в «открытии» Японии, главную роль в ее политической и экономической трансформации сыграли Британия и Франция. Первая доминировала в дальневосточной торговле и фактически получила право вето на политику Запада в отношении страны. Без британского сотрудничества никакие действия в Японии не могли увенчаться успехом. Франция находила эту ситуацию неприятной, но неизбежной и довольствовалась своей нишей в торговле, в частности в закупках японского шелка, и ролью в реорганизации армии сёгуната.

В июле 1858 г. США добились подписания нового торгового соглашения. В августе того же года аналогичные договоры были заключены с Нидерландами, Россией, Британией, в октябре – с Францией, в августе 1860 г. – с Португалией. Ансейские договоры 1858 г., названные по японскому летоисчислению, подписали главный министр сёгуната (тайро) Ии Наоскэ (1815–1860) и представители шести стран. Япония открыла порты Канагава, Хього, Ниигата, Хакодате, Осака и Эдо, разрешила работу дипломатических представительств и торговлю с европейцами и американцами.

Япония была вынуждена подписать так называемые неравноправные договоры, которые содержали право экстерриториальности для иностранцев, проживающих в открытых портах, и положение об утрате суверенного права самостоятельно устанавливать пошлины на импортируемые товары. Соглашения вступили в силу в 1865 г., когда они были ратифицированы японским императором Комэем (1831–1866). Японцы дважды в 1862 и 1864 гг. отправляли в Европу делегации, безуспешно пытаясь пересмотреть их. Договоры отменили после реставрации Мейдзи во второй половине 1890-х гг., а таможенная автономия была восстановлена только в 1911 г. За это время Япония сумела не только сохранить суверенитет, но и перейти от феодализма к капитализму.

Иокогама – столица «пяти наций»

Несмотря на то что японцы определили в качестве одного из открытых портов Канагаву, американцы приняли решение перенести его на противоположный берег залива в Иокогаму, ставшую первым иностранным селтльментом в Японии. К ним вскоре присоединились англичане, французы, голландцы и русские. Американцы сочли, что Иокогама ближе к Эдо, и там находится более удобная гавань для строительства порта. Японцы не возражали, поскольку через Канагаву проходил оживленный тракт Токайдо, соединяющий Эдо и Киото, что создавало возможности для нежелательных контактов с иностранцами. В 1859 г. в Иокогаме проживали около ста иностранцев. Через два года их численность выросла до 250 человек, из которых 64 были американцами. К 1866 г. число иностранцев увеличилось до 400. 80% составляли представители Британии.

В 1859 г. – первый год официальной торговли Японии с иностранными державами – в Иокогаме работали четыре английские компании, две американские, одна португальская и одна швейцарская. В 1867 г. число английских компаний выросло до 48, а США были представлены семью. С 1859 по 1866 гг. японский импорт вырос с 150 тыс. долл. до 11,4 млн долл., а экспорт – с 400 тыс. долл. до 14,1 млн. Около 80% торговли приходилось на Британию [Kamikawa, 1955: 44].

Торговля развивалась медленно. По словам английского дипломата Эрнеста Саттоу (1843–1929), впервые попавшего в Японию в 1862 г., «в Иокогаме иностранным купцам приходилось иметь дело в основном с авантюристами, не имеющими капитала и не знакомыми с коммерцией. Нарушенные контракты и жульничество были отнюдь не редкостью. Время от времени японский торговец получал свою выгоду, но баланс правонарушений был в значительной степени не в пользу туземцев. Но убеждение, что японец – это синоним нечестного торговца, настолько прочно укоренилось в сознании иностранцев, что дружеские чувства были просто исключены» [Satow, 1921: 22–23].

Японцы действительно были неопытны в ведении широкомасштабной торговли, имели смутное представление о таможенной политике, тарифах и налогах, чем пользовались иностранцы. Поскольку японские монеты содержали больше золота и серебра, первое время торговля не приносила доход государству. Иностранцы покупали прежде всего шелк-сырец, рис, растительное масло, воск и сушеную рыбу, что очень быстро начало сказываться на нехватке продуктов на внутреннем рынке. В апреле 1860 г. сёгунат принял закон о том, что эти товары могут продаваться иноземцам только через Эдо, который позволил властям балансировать внешнюю торговлю и внутреннее потребление. Постоянная угроза жизни иностранцев также негативно сказывалась на торговле. Однако главная причина ее медленного роста – неразвитость японской экономики, находящейся в процессе перехода от феодализма к рыночному типу.

Иокогама быстро росла и превращалась в центр пребывания англичан, американцев, русских, голландцев и французов, которых японцы окрестили «пятью

нациями». Священнослужители появились в городе сразу после начала его освоения иностранцами, но христианство оставалось запрещенным в Японии до 1873 г. К другим обычаям и привычкам иностранцев японцы были вполне терпимы. В сеттльменте было «пять гостиниц, двадцать пять кабаков и неучтенное количество публичных домов» [Dulles, 1965: 135]. Через несколько лет население Иокогамы выросло до ста тысяч, и поселение стало приобретать черты современного города. Там появились склады, банки, церкви, гостиницы и даже бойня.

В основном в Японию приезжали американцы с Дикого Запада, англичане, прошедшие колониальную школу Китая и Индии, предприниматели из Франции и Нидерландов. Для большинства из них японцы были людьми второго сорта. Манеры иностранцев далеко не всегда отвечали японским представлениям о приличном поведении в обществе. Иноземцы привезли лошадей и огнестрельное оружие, любили крепко выпить, гарцевать на узких улочках Иокогамы, стрелять (при этом не только в воздух), топтать рисовые поля, редко снимали обувь там, где это было положено, и всячески подчеркивали свое превосходство [Williams, 1963: 87].

В то же время Иокогама стала основным местом культурного обмена. Город привлекал многих японцев, которые впитывали и распространяли как внешние атрибуты западной культуры, так и новые идеологические ценности. Иокогама стала одним из основных источников знаний о Японии для западных стран.

Первое время основным иностранным языком для общения с иностранцами в Японии был голландский, а торговые документы составлялись на китайском языке. Постепенно все большее число японцев стали понимать упрощенный английский, китайский вариант которого называется «пиджин инглиш». В Японии он получил название «йокогамский диалект» и представлял из себя грамматическую и лексическую смесь английского с японским и малайским. В 1867 г. американский миссионер Джеймс Хепбурн опубликовал первый японо-английский словарь, в котором японские слова были записаны латинскими буквами. С этого момента появился термин «ромадзи» – сочетание слов «роман» и «дзи», что в японском языке обозначает знак или иероглиф¹.

Культурное взаимодействие происходило в достаточно сложных условиях. С одной стороны, иностранцы вторглись в жизнь и культуру Японии, с другой – у них можно было многому научиться. В 1857 г. для изучения и перевода западных книг в Эдо основали Институт по изучению «варварских» книг (Бансё Сирабэйсё). Он стал началом будущего Токийского императорского университета, который после Второй мировой войны потерял титул «императорский», но остался самым престижным учебным заведением страны.

¹ Любое японское слово или фраза могут быть записаны латинскими буквами. В стране даже предлагалось отказаться от иероглифов. Однако от этих проектов отказались по двум причинам: наличие в языке большого количества омонимов и отношение к иероглифам как к достоянию национальной культуры, несмотря на их китайское происхождение.

«Почитание императора и изгнание варваров»

Ии Наоскэ, подписавший Ансейские договоры, считал, что торговля с Европой поможет Японии укрепить армию. Он направил императору Комэю письмо с извинениями за заключение соглашений без его санкции, что вызвало негодование двора и оппозиционно настроенных самураев. В начале июля 1858 г. умер Иэсада. Ии удалось добиться назначения сёгуном 12-летнего Иэмоти (1846–1866). 29 июля 1858 г. тайро, не дождавшись согласия императора, подписал договор с американцами и начал борьбу со сторонниками выдворения иностранцев. Были казнены восемь самураев, возглавлявших движение «сонно-дзёи», многие были сосланы в монастыри. По словам Катцу Кайсю (1823–1899), «тюрьмы были переполнены так, как не случалось за долгие годы». Узнав об этом, император вручил представителю сёгуната в Киото письмо, начинавшееся словами: «Дружба и торговля с иностранными варварами представляют роковую ошибку для империи и осквернение Земли Богов» [Кееп, 2002: 43]. В марте 1860 г. Ии был убит самураями из провинции Сацума.

Япония находилась на пороге гражданской войны сёгуната с императорским двором. Обе стороны считали «открытие» страны неприемлемым. Вместе с тем сёгунат понимал неизбежность уступок, а двор в Киото использовал свою непримиримость по отношению к соглашениям с «варварами» как инструмент укрепления политического авторитета. На стороне императора выступили даймё провинций Кюсю, Сикоку и южной оконечности Хонсю, чьи отношения с сёгунатом никогда не были дружественными. В июне 1860 г. два американских броненосца и один русский корабль вошли в гавань Симоды и сообщили японцам, что за ними следуют английские и французские корабли. Под давлением силы сёгунат ратифицировал договоры без санкции императора, что привело к новому обострению борьбы с противниками «открытия» страны.

Появление иностранцев в Японии на фоне пропаганды, призывавшей «изгнать варваров», привело к серии нападений на них. Первыми жертвами убийств в августе 1859 г. стали русский мичман Роман Мофет и матрос Иван Соколов с корвета «Гридень», отправившиеся за продуктами в Иокогаму. В ноябре был убит китайский слуга французского вице-консула, в 1860 г. – переводчик английского посланника Рутерфорда Алкока, а затем – капитан голландского корабля, в январе 1861 г. – Хендрик Хёскен, переводчик Таусенда Гарриса. В июне 1862 г. 14 самураев из княжества Мито напали на английское представительство в Эдо. По словам Резерфорда Алкока, «в любом случае враждебность к иностранцам идет не снизу, а сверху. Настоящих врагов иностранцев надо искать среди даймё и их вооруженных слуг, исполнителей воли своих хозяев» [McOmie, 2006: 35].

14 сентября 1862 г. четверо англичан, трое мужчин и женщина на дороге из Киото в Эдо у деревни Намамути столкнулись с пышной процессией брата даймё провинции Сацума Симадзу Хисамицу. В результате двое были ранены, один убит, а женщине удалось бежать. Англичане потребовали компенсацию от бакуфу и княжества Сацума, выкупа и наказание убийц. Сёгунат согласился выплатить компен-

сацию, но даймё отказался наказать преступников и платить свою часть. Бакуфу заплатил 100 тысяч фунтов, а от Сацумы англичане не получили даже ответа. Через год английский флот приблизился к столице княжества Кагосима на южной оконечности острова Кюсю и повторил требования. Ответом стал обстрел со стороны береговых фортов. Эскадра открыла огонь. По итогам сражения в городе сгорело около 500 домов, а в порту затонуло три корабля княжества. Даймё был вынужден занять деньги у сёгуната и заплатить выкуп. После этого были установлены торговые отношения Британии и Сацумы, а охота на иностранцев прекратилась.

Иностранцы относились к японским властям по-разному. Представителям западных государств было сложно разобраться во всех перипетиях японской внешней политики. Американцы сотрудничали исключительно с представителями Эдо, стараясь не вмешиваться во внутривластную борьбу в стране. Они исходили из того, что договоры подписаны с бакуфу и именно сёгунат выступает гарантом их соблюдения. Британцы после инцидента с убийством активно помогали клану Сацумы. Они раньше американцев разобрались в хитросплетениях японской политики и выступили на стороне императорского двора. Самураи покупали у англичан военные суда, которые через несколько лет стали основой японского флота. Франция и Германия поддерживали армию сёгуната. В политической элите Японии наметился переход от лозунга «изгнать варваров» к призыву «богатая страна, сильная армия», что стало платформой для объединения бывших врагов – кланов Сацумы и Тёсю. Благодаря помощи Британии они стали силой, которая в итоге свергла сёгунат.

Этому предшествовали две войны. В 1864 г. силы провинции Тёсю потерпели поражение от армии сёгуната, которую поддерживали многие княжества, включая Сацуму. Однако вскоре Тёсю и Сацума заключили секретное соглашение о союзе. Получив современное вооружение, войска первого в 1866 г. нанесли поражение большей по численности, но плохо обученной и оснащенной армии сёгуната. В ней на тысячу солдат приходилось всего 30 мушкетов, а береговые укрепления не соответствовали стандартам того времени. Водоизмещение флагманского корабля М. Перри было 2450 т, в то время как японцы не имели права строить корабли водоизмещением свыше 150 т. По описанию современников, войска сёгуната были «одеты в плащи поверх доспехов и вооружены мечами и копьями, тогда как войска Тёсю были одеты в гимнастёрки с короткими рукавами и, сохраняя мечи, имели ружья» [Payson, 1928: 80]. Армию Тёсю и Сацума подготавливали английские инструкторы.

В августе 1866 г. умер сёгун Иэмоти. На его место император Комэй, противник иностранцев и союзник сёгуната, незадолго до своей смерти назначил Ёсинобу Токугаву (1837–1913). В 1867 г. на престол вступил 15-летний император Мейдзи, за чьей спиной стояли представители антисёгунской коалиции.

Приход к власти умного и хорошо образованного сёгуна уже не мог восстановить власть и авторитет бакуфу. Ёсинобу сделал попытку реорганизовать правительство, в котором номинальной главой должен был стать император, но реставрация императорской власти провалилась под давлением Сацумы и Тёсю. Новому сёгуну не помогла реорганизация армии по французскому образцу. 3 января 1868 г. на императорском совете в Киото был принят манифест о реставрации император-

ской власти и отставке Ёсинобу, что означало конец 265-летнего правления дома Токугавы в Японии.

Заключение

Несмотря на политику закрытости страны и связанную с этим технологическую отсталость от стран Европы и США, во время правления рода Токугавы Япония не знала войн, население страны выросло с 12 млн в 1600 г. до почти до 35 млн в 1868 г. Сёгунат смог создать систему управления, которая обеспечивала социальную стабильность и целостность страны. Япония практически полностью обеспечивала внутренние потребности. Закрытость страны позволила избежать крупных эпидемий, а продолжительность жизни не уступала европейской¹. Существовала развитая система товарно-денежных отношений. В Японии действовали такие до сих пор известные торгово-промышленные дома, как Мицуи и Сумитомо², купеческие гильдии и мануфактуры. Японцы смогли не допустить превращения своей страны в колонию.

Большую роль в сохранении суверенитета и независимости сыграло единство нации и государства. Политические изменения в ходе реставрации Мейдзи прошли достаточно спокойно и не затронули доверие к власти.

В середине XIX в. англичане и французы были заняты сохранением уже существовавших колоний в Азии и захватом новых территорий. Британия владела Индией, Цейлоном, Бирмой, Малайским полуостровом, Сараваком на Борнео, Гонконгом, Франция – Лаосом, Камбоджей и Вьетнамом. Япония не представляла интереса для колониальных держав: централизованное, хорошо управляемое государство было враждебно настроено по отношению к внешнему давлению, а главное – было непривлекательным направлением для торговли.

В современном японском политическом словаре существует давно устоявшийся термин «гайацу», который можно перевести как «давление извне», или «инострannое давление». Его корни уходят в период «открытия» страны, когда модернизация была представлена населению как уступка иностранному давлению. До сих пор в японской системе принятия решений часто в качестве основания для политического или экономического шага используются требования, которые исходят от Вашингтона. При этом не объясняется, что они совпадают с интересами Японии. Принятое решение практически оправдывается невозможностью противостоять иностранному давлению, что в глазах общественности снимает с правительства ответственность. Политика сёгуната в последние годы существования и его отношения с императорским двором во многом опирались на принцип отказа от противостояния внешнему давлению, если оно было в интересах государства.

¹ В конце периода Токугава средняя продолжительность жизни в Японии составляла свыше 40 лет, что соответствовало европейской продолжительности жизни в первой половине XIX в.

² В 1615 г. буддийский монах Сумитомо Масатомо открыл книжную лавку, а в 1673 г. Мицуи Такатоси – лавку по продаже кимоно в Эдо.

Европейские страны навязали японцам неравноправные договоры, но и сделали много для развития японской промышленности, науки и образования. Японцы терпели эти соглашения и усвоили уроки диктатуры силы. Создав с помощью Европы сильную армию и флот, они уже через 27 лет после реставрации Мейдзи начали войну с Китаем, которая фактически продолжалась до 1945 г., в 1895 г. оккупировали Тайвань, в 1905 г. победили в войне с Россией, в 1910 г. захватили Корею, а в 1914 г. отобрали у Германии колонии в Тихом океане.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Барсуков И. (1891) *Граф Николай Николаевич Муравьев-Амурский по его письмам, официальным документам, рассказам современников и печатным источникам*. Т. I. Синодальная типография, Москва. 672 с.
- Adams F.O. (1874) *The History of Japan*. Vol. I. Henry and King & Co., London, UK. 498 p.
- Beasley W.G. (1951) *Great Britain and the opening of Japan, 1834–1858*. Luzac & Company, London, UK. 227 p.
- Dennett T. (1922) *Americans in Eastern Asia: A Critical Study of the Policy of the United States with Reference to China, Japan and Korea in the 19th Century*. Macmillan Company, N.Y., USA. 725 p.
- Dulles F.R. (1965) *Yankees and Samurai*. Harpers and Row, N.Y., USA. 275 p.
- Gubbins J. (1911) *The Progress of Japan*. Claredon Press, Oxford, UK. 332 p.
- Williams H. (1963) *Foreigners in Mikado land*. Charles Tuttle, Rutland, USA. 310 p.
- Kamikawa Hikomatsu (1958) *Japan-American diplomatic relations in the Meiji-Taisho era*. Pan-Pacific Press, Tokyo, Japan. 458 p.
- Keen D. (2002) *Emperor of Japan Meiji and his world 1852–1912*. Columbia University Press, N.Y., USA. 928 p.
- McOmie W. (2006) *The Opening of Japan: A Comparative Study of the American, British, Dutch and Russian Naval Expeditions to Compel the Tokugawa Shogunate to Conclude Treaties and Open Ports to Their Ships in the Years 1853–55*. Brill, Leiden, Netherlands. 528 p. DOI: <https://doi.org/10.1163/9789004213623>
- Payson J. (1928) *Japan and United States, 1853–1921*. Stanford University Press, Stanford, USA. 307 p.
- Sansom G. (1974) *A History of Japan 1615–1867*. Charles Tuttle Company, Tokyo, Japan. 258 p.
- Satow E. (1921) *A Diplomat in Japan*. Seely & Co, London, UK. 427 p.

Europe and the End of Shogunate: Japan «Opening»

M.G. Nosov

Corresponding Member, Russian Academy of Sciences

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences

11-3, Mokhovaya street, Moscow, Russia, 125009

E-mail: mikhailnosov@mail.ru

Abstract. “Bakumatsu” is the period from 1853 to 1868, which can be translated as “The End of the Bakufu” or “The End of the Tokugawa Shogunate”. Japan, under pressure from the United States and European countries, was forced to open the country for trade and contacts, well realising that it could not resist foreigners due to its technological and military inferiority. The “opening” of the country took place under the confu-

sion of the authorities and with the resistance of not only a large part of the authorities, but also the people, who readily rallied under easy understandable slogan of “honor emperor and expel barbarians” (sonno-joi). This led to military clashes between Japanese and foreigners and to acts of terrorism not only against “barbarians” but also against local supporters of the opening of the country. The result of the “opening” of the country was also the elimination of the traditional for Japan formal dual power, under which the power by law belonged to the Emperors in Kyoto, but the country was ruled by the military rulers – Shogunate of the Tokugawa dynasty in Edo. In 1868, the Tokugawa shogunate was abolished and power passed to the 122nd Meiji Emperor. The capital was moved to Edo and named Tokyo (Eastern Capital). Although the USA was given primacy in “opening” Japan, the major role in its political and economic transformation was played by European countries. President Millard Fillmore, who initiated Matthew Perry's expeditions to Japan, was not re-elected, and the new president Franklin Pierce (1804–1874), was mainly preoccupied with the conflict between the American South and North, and did not pay much attention to the issue of relations with Japan. In 1861, the American Civil War broke out and European countries – Great Britain, France, the Netherlands and Russia – began to play a major role in Japan's foreign policy.

Keywords: Europe, Japan, Unequal Treaties, Tokugawa Shogunate, Yokohama, trade

DOI: 10.31857/S0201708324040156

REFERENCES

- Adams F.O. (1874) *The History of Japan*, I, Henry and King & Co., London, UK.
- Barsukov I. (1891) Graf Nikolai Nikolaevich Muraviev-Amurakii po ego pisimam i pechatnym istochnikam [Count Nikolai Nikolaevich Muravyov-Amursky according to his letters, official documents, stories of contemporaries and printed sources]. Tom I. (In Russian).
- Beasley W.G. (1951) *Great Britain and the opening of Japan, 1834–1858*, Luzac & Company, London, UK.
- Dennett T. (1922) *Americans in Eastern Asia: A Critical Study of the Policy of the United States with Reference to China, Japan and Korea in the 19th Century*, Macmillan Company, N.Y., USA.
- Dulles F.R. (1965) *Yankees and Samurai*, Harpers and Row, N.Y., USA.
- Gubbins J. (1911) *The Progress of Japan*, Clarendon Press, Oxford, UK.
- Kamikawa Hikomatsu (1958) *Japan-American diplomatic relations in the Meiji-Taisho era*, Pan-Pacific Press, Tokyo, Japan.
- Keen D. (2002) *Emperor of Japan Meiji and his world 1852–1912*, Columbia University Press, N.Y., USA.
- McOmie W. (2006) *The Opening of Japan: A Comparative Study of the American, British, Dutch and Russian Naval Expeditions to Compel the Tokugawa Shogunate to Conclude Treaties and Open Ports to Their Ships in the Years 1853–55*, Brill, Leiden, Netherlands. DOI: <https://doi.org/10.1163/9789004213623>
- Payson J. (1928) *Japan and United States, 1853–1921*, Stanford University Press, Stanford, USA.
- Sansom G. (1974) *A History of Japan 1615–1867*, Charles Tuttle Company, Tokyo, Japan.
- Satow E. (1921) *A Diplomat in Japan*, Seely & Co, London, UK.
- Williams H. (1963) *Foreigners in Mikado land*, Charles Tuttle, Rutland, USA.

УДК 93/94

ПАДЕНИЕ ПЕРВОЙ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ОТНОШЕНИЙ СО СТРАНАМИ АНТАНТЫ, США И РОССИЕЙ¹

© 2024 **ВИРАБЯН Ваник Грантович**

Доктор исторических наук, профессор

*Кафедра истории Армении, факультет истории и обществоведения
Армянский государственный педагогический университет им. Х. Абовяна
355010, Армения, Ереван, пр. Тиграна Меца 17-4*

E-mail: vanik.virabyan@mail.ru

<https://orcid.org/0000-0002-8874-1780>

© 2024 **ВИРАБЯН Грант Ваникович**

Факультет истории и обществоведения

*Армянский государственный педагогический университет им. Х. Абовяна
355010, Армения, Ереван, пр. Тиграна Меца 17-4*

E-mail: hrant-virabyan@bk.ru

<https://orcid.org/0009-0000-6182-4810>

Поступила в редакцию 10.02.2024

Принята к публикации 02.06.2024

Аннотация. В статье рассмотрены отношения Республики Армении (РА) со странами Антанты. В 1918–1920 гг. руководство РА возлагало надежды на союзников в решении вопросов признания независимости и принадлежности спорных территорий. Опора на страны Антанты в годы Первой республики (май 1918 – декабрь 1920 г.) не гарантировала независимость и безопасность нового государства. Отмечена обманчивость подписанного Британией, Францией и США 10 августа 1920 г. Севрского договора, который не был признан Турцией. Государства Европы не собирались решать территориальные вопросы в Закавказье посредством дипломатического давления или применения военной силы. Правительству

¹ Статья посвящена некоторым аспектам падения Первой Республики Армения в 1920 г. Публикуется при финансовой поддержке Комитета науки РА в рамках темы «Армения в контексте отношений с европейскими военно-политическими представительствами на Закавказье (1917-1920) [21Т-6А102]».

РА пришлось действовать самостоятельно, что привело к поражению в армяно-турецкой войне в конце 1920 г. Сделан вывод, что внешнеполитическая ориентация на страны Антанты и военные неудачи стали причинами упадка Первой республики. Ошибка руководства Армении заключалась в отказе от выстраивания отношений с Советской Россией, в результате чего новому государству не была оказана помощь в кризисной ситуации. Итогом событий 1918–1920 г. стало подписание армяно-русского соглашения 2 декабря 1920 г. и создание советской социалистической республики.

Ключевые слова: Первая Республика Армения, конфликт, Турция, война, Советская Россия, союзники, Севр, Александропольский договор

DOI: 10.31857/S0201708324040168

В 1918–1920 гг. отношения Первой Республики Армения (РА) с соседними странами оставались напряженными. Руководство государства не было заинтересовано в развитии отношений с Грузией и Азербайджаном, так как считало, что державы Антанты решат территориальные споры в пользу РА в качестве награды за участие в Первой мировой войне. Кроме того, губительную роль в становлении государства сыграли процессы арменизации. В этих условиях в 1918 г. произошел военный конфликт Армении и Грузии, нанесший значительный ущерб обоим государствам. В том же году началась война Первой Республики с Азербайджаном из-за спорных территорий Карабаха, Зангезура и Нахичевани, которая сопровождалась этническими чистками и была прервана только после установления советской власти [Andersen, Partskhaladze, 2020]. РА оказалась несостоятельной с точки зрения формирования государственных структур и признания на международной арене. Сегодня Третья республика Армения находится в схожей геополитической ситуации: под угрозой находятся российско-армянские отношения.

Ожидания Армении от союзников

Политическая элита РА в основном состояла из выпускников семинарий и членов молодых политических партий и не имела опыта в государственном управлении. В отличие от Армении во главе Азербайджана и Грузии встали представители потомственной знати. Военная оккупация Закавказья Британией изменила политический курс Первой республики. Армянская элита решила, что новое государство в одиночку не сможет сохранить независимость в условиях возрождения Турции и прихода большевиков к власти в России [Tsvetkova, 2018: 77–114], которые в ситуации международной изоляции сблизилась против стран Антанты. Турецкий историк Б. Гёкай считает, что это сотрудничество не было случайным и было основано на общности принципов. Турки не собирались продвигаться в оккупированную русскими часть Армении, а последние – в Турецкую Армению [Göka, 1996: 61, 68].

Из-за неуверенности правящих кругов в собственных силах Армения стала ориентироваться на помощь союзных держав. Франция и Британия убеждали руковод-

ство РА в том, что сотрудничество со странами Антанты выгоднее, чем с Россией, которая не сможет восстановиться после Гражданской войны. Выбор внешнеполитических приоритетов армянскими лидерами не учитывал человеческих и материальных ресурсов страны.

В Севрском договоре от 10 августа 1920 г. союзники воссоздали Великую Армению. В этот же день в Тифлисском соглашении Советская Россия предложила более умеренные, но соответствующие ситуации границы республики, что было неприемлемо для армянской стороны, но гарантировало безопасность и независимость нового государства. Союзники выступили против подписания договора с РСФСР¹, и Эривань отказалась от него, игнорируя другие предложения Москвы. Не все в политических кругах Армении были согласны с позицией правительства. В частности, 8 августа 1918 г. первый премьер-министр РА О.М. Каджазунни заявил, что уход России из Закавказья – это трагедия для страны и, если Россия вернется, она получит поддержку².

Вопрос внешнеполитической ориентации

Советская Россия рассматривала правящую Армянскую революционную партию «Дашнакцутюн» (АРФД) как врага мировой социалистической революции и антиколониальных целей большевиков. В начале 1920 г. стало очевидно, что большевики одержат победу в противостоянии с Белым движением, а руководство Армении ошиблось в расчетах. Тем не менее оно не пыталось заручиться поддержкой Советской России. Как считает американский историк Р. Сюни, западные страны, которые только нарисовали Армению на карте, оставили ее на произвол судьбы [Suny, 1983: 32–33]. Правительство РА потратило ценное время на необоснованные дипломатические маневры. По словам Р. Ованнисяна, страна была истощена, помощи не было, а дополнительная задержка привела к необходимости сотрудничества с большевистской Россией в противовес Турции³.

Позднее некоторые политические деятели признали возможную устойчивость большевизма. В частности, А.И. Хатисян (Хатисов), премьер-министр и министр иностранных дел Первой республики в 1919–1920 гг., в речи на заседании парламента РА 30 апреля 1920 г. осторожно отметил, что нельзя игнорировать тот факт, что большевики – реальная сила в России. Он заявил, что на это также указывает политика европейских стран: французский парламент поручил правительству

¹ Республика Армения в 1918–1920 гг. (Политическая История). Сборник документов и материалов. Ереван. Изд-во «Гитутюн». С. 242–249.

² Հայ Ժողովուրդի Ազգային Ինքնավարության (ՀԱՀԱՀ), ֆոնդ 199, ցուցակ 1, գործ 10, թերթ 12. [Национальный Архив Армении (НАА), фонд 199, опись 1, дело 10, лист 12].

³ Յոզեֆին Երանյանի Հայ Յեղափոխական Դաշնակցության դերը Հայ Ժողովուրդի Հանրապետության մեջ. Դրօշակ. 1993. Թիւ 19 (1402). 13.01.1993. Էջ 32–33. [Ованнисян Р. Роль Армянской революционной федерации в Республике Армения. Дрошак. № 19(1402). 13.01.1993. С. 32–33.]

начать переговоры с Россией как по экономическим, так и по политическим вопросам¹.

Однако Армения осталась лояльной Западу. Европейские военно-политические представители советовали руководству страны заключить соглашение с Турцией, а не с Россией. Об этом свидетельствует деятельность полковника К. Стокса, британского верховного комиссара в Закавказье и Республике Армения, в октябре – ноябре 1920 г.² [Зограбян, 1997: 227]. С февраля по декабрь 1920 г. стали ясны пределы покровительства Запада армянскому государству [Sury, 1983: 32–33]. В марте 1920 г. США отказались от помощи РА. В апреле в Сан-Ремо Британия, Франция и Италия дали понять руководству Первой республики, что они не будут применять силу для обеспечения безопасности Армении [Муханов, 2019: 156, 341].

В это время произошла советизация Азербайджана, которая изменила соотношение сил в Закавказье и подтолкнула большевиков в Армении к восстанию. Руководство РА, следуя указаниям союзников, жестоко подавило выступления. Майское восстание в Армении привело к установлению диктатуры Бюро «Дашнакцутюн» [Кадишев, 1960: 280–289].

Последствия арменизации в контексте отношений с Россией

Правительство Армении потерпело неудачу в формировании вооруженных сил из-за глубоких противоречий гайдуковских партизанских вождей с генералами регулярной армии. Весной 1919 г. в военно-политических кругах юга России распространилась информация, что руководство РА поменяло отношение к русским, в частности, к государственным чиновникам и офицерам³. 4 июня 1919 г. на заседании парламента А.И. Хатисян заявил, что по решению правительства русские офицеры, чиновники и солдаты могут отправиться на юг России [Петросян, 2006: 190]. 6 мая 1920 г. правительству был направлен доклад военного министра Р. Тер-Минасяна, в котором ставилась задача повсеместной арменизации армии⁴. Решение от 30 мая 1920 г. касалось увольнения чиновников, не владеющих армянским языком⁵, которые впоследствии были вынуждены покинуть страну. Р. Тер-Минасян приказом от 26 июня 1920 г. утвердил процесс арменизации⁶.

¹ Յ առ աջ . 15.05.1920. Թիւ 91 [Ярадж. 15.05.2020. № 91].

² НАА, фонд 200, опись 1, дело 440, лист 47–48.

³ НАА, фонд 200, опись 1, дело 164, лист 36, 51–52; фонд 275, опись 5, дело 114, лист 74–75.

⁴ НАА, фонд 199, опись 1, дело 118, часть III, лист 205.

⁵ Հայ փառաքանի Հանրապետութեան լիազորուած անդամները: 1918–1920 թթ. Կադմնդ Միջոցառումները. Երևան, ՀՀ ԱԺ Պաշտպանության նախարարության հրատարակչություն. 1998. Էջ 318. [Законы Парламента Республики Армения: 1918–1920 гг. Сост. С. Мирзоян. Ереван. Центральный государственный архив истории РА. 1998. С. 318].

⁶ Հայ փառաքանի Հանրապետութեան լիազորուած անդամները: 1918–1920 թթ. Գլխավոր խմբագրության հրատարակչություն. 2014. Էջ 473. [Протоколы заседаний Правительства Республики Армения. 1918–1920 гг. Гл. редактор и составитель А. Вирабян. Ереван. Национальный архив Армении. 2014. С. 473].

До 1 июня 1920 г. в армянских войсках насчитывалось 256 офицеров и унтер-офицеров различных национальностей, 81 из них были освобождены от службы на основании приказа от 1 июля 1920 г.¹ Антирусская позиция правительства во многом вытекала из указаний союзников. В августе 1920 г. военно-политическое руководство РА восторженно встретило проармянский, как оно считало, подход государств Антанты. Военное министерство в конце концов временно приостановило выполнение приказа.

Падение Первой Республики Армения

В середине 1920 г. советский представитель Б. Легран провел переговоры о перемирии, что привело к соглашению от 10 августа, по которому Советская Россия признала независимость РА [Hovannisian, 1996: 95]. В ответ западноевропейские страны стали угрожать отказом в помощи Армении. В тот же день армянская делегация, подписав Севрский договор, фактически связала судьбу республики с западными обещаниями.

В сентябре началась война с Турцией, в которой Армения терпела одно за другим поражения. Контрнаступление армянских войск 24 октября полностью провалилось. 29 октября турецкая армия во главе с К. Карабекиром заняла Сарыкамыш, 30 октября – Карс. По словам Кемаля Ататюрка, Армения практически не оказала сопротивления. Эривань в панике обратился за помощью к союзникам, 5 ноября – к США. 6 ноября турки захватили Александрополь. Однако ни одна из великих держав не намеривалась вмешиваться в конфликт. Советская Россия предложила посредничество в разрешении конфликта, с чем согласились и Эривань, и Ангора². Тем временем армянские коммунисты 29 ноября провозгласили Армению Советской Социалистической Республикой [Муханов, 2019: 141–147].

Несмотря на сотрудничество друг с другом, кемалистская Турция и большевистская Россия обладали различными стратегическими интересами в Закавказье. Британия и Франция рассматривали продвижение советской стороны как попытку сделать Армению «своей цитаделью» [Амбарцумян, 2019: 98], но ограничивались декларативными заявлениями.

2 декабря 1920 г. полномочный представитель правительства Армении генерал Дро (Драстамат Канаян), военный министр РА с 24 ноября 1920 г. по 2 декабря 1920 г.), и представитель Советской России О. Силин объявили Армению независимой социалистической республикой. Несколько часов спустя делегация бывшего правительства подписала Александропольский договор. Де-факто незаконное соглашение установило границу между Советской Республикой Армения и Турцией [Муханов, 2017: 89–99; Кадишев, 1960: 327–328]. К. Ататюрк в своих ме-

¹ НАА, фонд 199, опись 1, дело 142, лист 189–190.

² Историческое название Анкары вплоть до официального переноса туда столицы Турции в 1923 г.

муарах констатировал, что РА передала Турции территории, которые Османская империя потеряла в войне 1877–1878 гг.¹

Альтернатива советизации

Во время советизации РА находилась в критическом положении. Население Российской Армении резко сократилось из-за геноцида, насильственных перемещений, миграции и эпидемий. В 1920 г. в Восточной Армении проживало 720 тыс. человек, из которых 200 тыс. были беженцами, т. е. на 30% меньше, чем до Первой мировой войны [Гарибян, Харатян, Исаакян, 2017: 33]. Первая республика в условиях ограниченных ресурсов и окружении могущественных противников оказалась в геополитическом тупике и была почти уничтожена. Советизация стала единственным возможным выходом из кризиса.

После установления советской власти союзники покинули Армению. В этой связи Л. Шант (Левон Нахашбемян-Сехпосян), глава делегации на московских переговорах в июле – августе 1920 г., считал, что страны Антанты хотели видеть не сильные и независимые государства в Закавказье, а «зависимые независимости»². Он признает, что РА предпочла Севрский договор, что обусловило отказ от предложенного Советской Россией соглашения. О. Болдуин, сын премьер-министра Британии С. Болдуина, служивший по предложению А.И. Хатисяна в армянской армии в чине полковника, заключал в своих мемуарах, что Армения могла пойти на меньшие уступки, но руководство страны слепо доверилось Лондону, который только давал обещания³.

Азербайджанский историк И. Нифталиев заметил, что из-за перспективы оккупации Турцией всей РА и дальнейшего вторжения в Азербайджан Москва осознала необходимость срочного военного вмешательства для советизации Армении. По предложению С. Орджоникидзе, одобренному И. Сталиным, было принято решение создать буфер между Турцией и Азербайджаном [Муханов, 2017: 88–90]. В феврале 1921 г. воинские части К. Карабекира были направлены на оккупацию Батуми и ряда других районов. Кемалисты решили воспользоваться тяжелым положением Грузии, считая, что советская сторона не сможет препятствовать этому. Однако план потерпел неудачу, поскольку к сражавшимся в Аджарии грузинским войскам пришла на помощь РККА, что вынудило турок отступить [Маилян, 2010: 135–137]. Это событие подтвердило превосходство Советской России в Закавказье.

¹ Кемаль М. Путь новой Турции. Том 3. Интервенция союзников. Греко-турецкая война и консолидация национального фронта. 1920–1921. Москва. Гос. Изд-во Литиздат Н.К.И.Д. 1934. С. 119.

² Շանթ Լ. Մեր անկախությունը. Պնոթքն. «Հայրենիք». Էջ 61. [Шант Л. Наша независимость. Бостон. «Родина». 1925. С. 61].

³ Բոլդուինի Օ. Վեց բանախոսությունները վեց հեղափոխություններին. Երևան. 2022. Էջ 36–37, 134–135 [Болдуин О. Шесть тюрем и шесть революций. Ереван. Антарес. 2022. С. 36–37, 134–135].

Опора на сотрудничество с Францией, Британией и США стала губительной для Первой республики. Союзники намеривались улучшить экономические, политические, торговые и военные отношения с Советской Россией и признали Армению сферой влияния большевиков. 16 января 1920 г. Верховный совет Антанты принял постановление об отмене экономической блокады России [Lang, 1962: 231]. В ноябре 1920 г. Д. Ллойд Джордж и Л.Б. Красин достигли предварительной договоренности о заключении российско-британского экономического соглашения [Мустафа-Заде, 2006: 128–129], которое было подписано 16 марта 1921 г. В результате Британия признала военно-политическое присутствие Советской России в Закавказье [Pipes, 1964: 234].

Руководство РА и армянский народ были фактически брошены союзниками. Малоопытное руководство страны не смогло сориентироваться в запутанной геополитической ситуации. Тюрколог Р. Сафрастян пишет, что при определении окончательной даты нападения на Армению учитывался преимущественно внешний фактор. Уже в конце августа и начале сентября 1920 г. ни страны Запада, ни большевики не хотели вмешиваться в запланированную войну. Более того, союзники не собирались мешать М. Кемалю в его плане по уничтожению Армении. С лета 1920 г. Ангора и Лондон стали находить точки соприкосновения и взаимодействовать по линии тайной дипломатии. В то же время отношения Турции и России начали охлаждаться. М. Кемаль правильно оценил сложившуюся ситуацию и умело ею воспользовался [Сафрастян, 2019: 75, 80–81].

А.И. Хатисян поздно понял, что Парижская мирная конференция затягивает решение проблем Турции и дает кемалистам время окрепнуть. По его мнению, большевики поддерживали кемалистов не из-за неприязни к Армении, а из-за своей глобальной политики, связанной с идеей мировой революции¹.

Заключение

В Севрском договоре великие державы значительно расширили границы Армении, поэтому Эривань ориентировалась на страны Антанты. Это имело роковые последствия для РА. Обещанная Британией помощь на сумму в 1,2 млн ф. ст. для 40 тысячной армянской армии² дошла до РА только в конце июля 1920 г., накануне армяно-турецкой войны. Оружие, которое частично было негодным, и боеприпасы поступили с большим опозданием. Моральный дух армянской армии был весьма низок из-за арменизации.

Союзники усомнились в возможностях Армении успешно бороться с большевистской Россией и во время армяно-турецкой войны бросили РА на произвол

¹ Խախտիւ է ան Ալ . Հայ աւետանի Հանրապետութեան ծագումնական գործընդունութիւնը . Բաշխար . Բէյրութ . տպ. «Համագործակցութիւն» . 1968 . էջ 293 . [Хатисян А. Возникновение и развитие Республики Армения. Б. распечатка. Бейрут. Изд.-во Хамаз-каина. 1968. С. 193, 293].

² НАА, фонд 199, опись 1, дело 146, лист 96; фонд 200, опись 1, дело 498, лист 768; фонд 275, опись 5, дело 231, лист 126–127; Хатисян А. С. 183.

судьбы, советуя отвергать российские предложения о помощи и пойти на соглашение с Турцией.

За катастрофой декабря 1920 г., когда армянская армия потерпела сокрушительное поражение, были подписаны Александропольский договор и Эриванское соглашение, последовала безальтернативная советизация Армении.

Оглядываясь на страницы прошлого и закат Первой республики, А.И. Хатисян приходит к выводу: «По этой причине наш народ стал с большой горечью думать и высказываться о союзниках в целом. И это ощущение осталось до сегодняшнего дня. Как это очень часто бывает, основные линии мировой политики создавались незаметно для жертв, и удары казались незаметными. Из исторического анализа станет ясно, что союзники пришли на Кавказ не из-за любви к кавказским народам и ушли оттуда не из-за вражды. Расчет не оправдался, и они ушли, оставив нас в самый трудный момент совершенно беспомощными и одинокими. В этом была их роль»¹.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Амбарцумян К.Р. (2019) «Грузия нужна нам как временный буфер»: Международные факторы большевистской советизации Южного Кавказа (1920–1921 годы). *Новый Исторический вестник*. № 1 (59). С. 88–105.

Кадишев А.Б. (1960) *Интервенция и гражданская война в Закавказье*. Военное издательство МО Союза ССР, Москва. 510 с.

Мустафа-Заде Р. (2006) *Две республики. Азербайджано-российские отношения в 1918–1922 гг.* Изд.-во МИК, Москва. 356 с.

Муханов В.М. (2017) Советизация Армении в 1920 г. и Серго Орджоникидзе. *Международная аналитика*. № 1(19). С. 89–99. DOI: <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2017-0-1-89-98>

Муханов В.М. (2019) *Кавказ в переломную эпоху (1917–1921 гг.)*. Модест Колеров, Москва. 360 с.

Andersen A., Partskhaladze G. (2020) *A New Turn of The Karabakh Conflict in the Context of Armenian-Russian Relations*. Qalgary, Canada. URL: <https://www.academia.edu/44370851> (accessed: 08.01.2024).

Gökay B. (1996) Turkish Settlement and the Caucasus, 1918–1920. *Middle Eastern Studies*. Vol. 32. No. 2. P. 45–76.

Hovannisian R.G. (1996) *The Republic of Armenia, vol. IV, Between Crescent and Sickle: Partition and Sovietization*. University of California Press, Berkeley, USA. 496 p.

Lang D.M. (1962) *A modern history of Georgia*. Weidenfeld and Nicolson, London, UK. 298 p.

Pipes R. (1964) *The formation of the Soviet Union. Communizm and Nationalizm. 1917–1923*. Harvard University Press, Cambridge, USA. 365 p.

Suny R.G. (1983) *Armenia in the Twentieth Century*. Scholars Press, Chico, USA. 87 p.

Tsvetkova T. (2018) Turkish National Movement and Soviet Russia in Caucasus (1919–1922). *Journal of Balkan and Black Sea Studies*. Vol. 1. Issue 1. P. 77–114.

¹ Хатисян А. С. 193.

Abstract. The article discusses the issues of the Western orientation of the government of the First Republic with its Entente allies, and significant failures in foreign policy choices. It is emphasised that the leadership of the Republic of Armenia in 1918–1920. placed excessively unjustified hopes on the Entente countries in resolving issues of recognition of independence and sovereignty and disputed territories. Reliance on the Entente countries during the First Republic (May 1918 – December 1920) did not guarantee the continued existence and security of the Armenian republic. It is noted that the Treaty of Sèvres, signed by the Entente powers (Great Britain, France) and the United States on August 10, 1920, was deceptive and was not recognised by either the Sultan's government or the Kemalists. In this regard, the article states that, however, not a single European state has expressed a desire to help resolve territorial issues through diplomatic pressure on Turkey or the use of military force. It is also shown that as a result, the RA government ignored the Armenian-Russian agreement signed on August 10 and tried to resolve issues independently, which at the end of 1920 led to complete defeat in the Armenian-Turkish war and capitulation. It is demonstrated that Soviet Russia really assessed the current situation for intervention with the goal of rapid Sovietisation of Armenia, creating an Armenian buffer, instead of the First Republic, creating the Soviet Republic. It is concluded that the orientation of the government and major failures in army construction turned out to be the dominant factors and reasons for the decline of the First Republic of Armenia at the end of 1920. The ineffectiveness of the military-diplomatic support of the Entente states and the underestimation of the Russian factor are revealed. The RA's orientation toward its European allies and the United States turned out to be disastrous, since it belatedly became obvious that the Armenian leadership had made a mistake in its calculations and turned out to be short-sighted, since it did not even try to act faster in order to win real and necessary military-political support from Russia. As a result, we can come to the conclusion that after a steep fall at the end of 1920, the First Republic of Armenia, on the basis of the Armenian-Russian agreement signed on December 2, acquired a new historical perspective for further existence in the form of a Soviet socialist republic.

Keywords: Republic of Armenia, conflict, Turkey, war, Soviet Russia, allies, Sevres, Treaty of Alexandropol

DOI: 10.31857/S0201708324040168

REFERENCES

- Ambarcumyan K.R. (2019) «Gruziya nujna nam kak vremenniy bufer»: Mejdunarodniye faktori bolshevistskoj sovetizacii yujnogo Kavkaza (1920–1921 godi). [“We need Georgia as a temporary buffer”: International factors of the Bolshevik Sovietization of the South Caucasus (1920–1921)], *Noviy Istoricheskiy vestnik*, 1(59), pp. 88–105. (In Russian).
- Andersen A., Partskhaladze G. (2020) *A New Turn of The Karabakh Conflict in the Context of Armenian-Russian Relations*, Qalgary, Canada. URL: <https://www.academia.edu/44370851> (accessed: 08.01.2024).
- Bolduin O. (2022) *Vec bantarkutyun eu vec hegapogutyun*, Antares, Erevan, Armenia. (In Armenian).
- Gökay B. (1996) Turkish Settlement and the Caucasus, 1918–1920, *Middle Eastern Studies*, 32(2), pp. 45–76.

- Kadishev A.B. (1960) *Intervenciya I grajdanskaya vojna v Zakavkazye* [Intervention and Civil War in Transcaucasia], Voennoye izdatelstvo MO Soyza SSR, Moscow, Russia. (in Russian).
- Kharibyan G.A., Haratyan A.A., Isahakyan R.K. (2017) *Ankahutyun tarinerin Hayastani Hanrapetutyun social-intesakan zargacumneri ev mardkain kapitali verartadrutyun himnahndirneri*, EPH hrat., Yerevan, Armenia. (In Armenian).
- Hovannisian R.G. (1996) *The Republic of Armenia, vol. IV, Between Crescent and Sickle: Partition and Sovietization*, University of California Press, Berkeley, USA.
- Lang D. M. (1962) *A modern history of Georgia*, Weidenfeld and Nicolson, London, UK.
- Mailyan B. (2010) Vrastani Hanrapetutyun 1918–1921 tt. artaqin qagakanutyun himnakan urvagcert. *Chorrord tarekan gitajogov, 30 noyemberi – 4 dektemberi 2009 t. Mas I. Gitakan hodvacneri jogovacu*, HRH hrat., Erevan, Armenia, pp. 127–138. (In Armenian).
- Mustafa-Zade R. (2006) *Dve respubliki. Azerbaydjano-rossiyskie otnosheniya v 1918–1922 gg.* [Two Republics. Azerbaijani-Russian relations in 1918–1922], Izd.-vo MIK, Moscow, Russia. (In Russian).
- Muhanov V.M. (2017) Sovetizaciya Armenii v 1920 g. I Sergo Ordjonikidze [Sovietization of Armenia in 1920 and Sergo Ordzhonikidze], *Mejdunarodnaya analitika*, 1(19), pp. 89–99. (In Russian).
- Muhanov V. M. (2019) *Kavkaz v perelomnyuyu epohu (1917–1921 gg.)* [The Caucasus in a critical era (1917–1921)], Modest Kolerov, Moscow, Russia. (In Russian).
- Qemal M. (1934) *Put novoy Turcii: Tom 3. Intervenciya soyuznikov. Greko-tureckaya vojna I konsolidaciya nacionalnogo fronta. 1920–1921*, Gosudarstvennoe izdatelstvo Litizdat N.K.I.D., Moscow, Russia. (In Russian).
- Pipes R. (1964) *The formation of the Soviet Union. Communizm and Nationalizm. 1917–1923*, Harvard University Press, Cambridge, USA.
- Petrosyan G. (2006) *Hayastani Hanrapetutyun haraberutyunnery Rusastani voch xorhrdain petakan kazmavorumneri het (1918–1920 tt.)*, EPH hrat., Erevan, Armenia. (In Armenian).
- Safrastyan R. (2019) *Mustafa Qemal: Payqar Hayastani Hanrapetutyun dem (1919–1921 tt.)*, HH GAA Arevelagitutyun institut; «Tir» hrat., Erevan, Armenia. (In Armenian).
- Suny R.G. (1983) *Armenia in the Twentieth Century*, Scholars Press, Chico, USA.
- Tsvetkova T. (2018) Turkish National Movement and Soviet Russia in Caucasus (1919–1922), *Journal of Balkan and Black Sea Studies*, 1(1), pp. 77–114.
- Zohrabyan E. (1997) *1920 t. Turq-haykakan paterazmy ev terutyunnery, “Voskan Erevanci”* hrat., Erevan, Armenia. (In Armenian).



Журнал «Общественные науки и современность» – один из ведущих российских научных междисциплинарных изданий.

Учредитель – Российская академия наук. Журнал издаётся под руководством Президиума РАН.

«Общественные науки и современность» посвящён актуальным фундаментальным и прикладным исследованиям в социогуманитарных науках. На страницах журнала представлены статьи по политологии, международным отношениям и праву, экономике и социологии, философии и истории, культурологии и психологии.

«Общественные науки и современность» поддерживает самые высокие стандарты отбора материалов, их рецензирования, публикационной этики.

Журнал входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК по специальностям:

08.00.00 – экономические науки;
22.00.00 – социологические науки;
23.00.00 – политология

Индексирование: **RSCI, РИНЦ**

ISSN (print): 0869-0499

Год основания: 1976

Импакт-фактор: 0,862

Подписной индекс: 70677

Периодичность: 6 раз в год.

